

# O reforço da legitimidade democrática da União Europeia e o Tratado de Lisboa

Fernando Manuel Alves Morgado

Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

**Nota:** lombada (nome, título, ano)  
- encadernação térmica -

Setembro de 2012

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Manuel Filipe Canaveira.

*Aos meus pais.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Manuel Filipe Canaveira, pelo facto de ter aceiteado a orientação da presente dissertação e por ter despertado a curiosidade e a vontade de aprofundar os conhecimentos sobre o tema.

Aos amigos Hugo Palma e David Oppenheimer, pelas observações críticas pertinentes que em muito contribuíram para a melhoria deste trabalho.

## **O Reforço da legitimidade democrática da União Europeia e o Tratado de Lisboa**

### **The strengthening of the European Union's democratic legitimacy and the Treaty of Lisbon**

**Fernando Manuel Alves Morgado**

#### **RESUMO**

O presente trabalho tem como objectivo analisar a evolução da legitimidade democrática na União Europeia ao longo do seu processo de construção, com especial destaque para as alterações decorrentes do Tratado de Lisboa. Para enquadrar a questão da legitimidade democrática, procede-se a uma exposição e análise do debate académico em torno da questão, abordando não só a legitimidade democrática *per se* mas também a discussão em torno do défice democrático da União Europeia e dos mecanismos de responsabilização, uma vez que constituem elementos essenciais para a compreensão da questão da legitimidade. A evolução da legitimidade democrática ao longo dos Tratados será também objecto de análise, permitindo-nos perceber de que forma a evolução política do projecto europeu se fez ou não acompanhar de um reforço da legitimidade. Por fim, centraremos a nossa análise no Tratado de Lisboa e nas disposições nele contidas relativas a esta questão, procurando responder à questão “De que forma veio o Tratado de Lisboa reforçar a legitimidade democrática da União Europeia?”.

**PALAVRAS-CHAVE:** Legitimidade democrática, democracia, défice democrático, responsabilização, União Europeia, Tratado de Lisboa.

## **ABSTRACT**

This study aims to analyse the evolution of the European Union's democratic legitimacy over its construction process, with a special emphasis on the changes resulting from the Treaty of Lisbon. To frame the discussion on the democratic legitimacy, it proceeds to an exposition and analysis of the academic debate around the issue, addressing not only the democratic legitimacy *per se* but also the discussion about the European Union's democratic deficit and its accountability mechanisms, since they are essential to understand the question of legitimacy. The evolution of the democratic legitimacy throughout the Treaties will also be examined, allowing us to understand if the political development of the European project was accompanied by a strengthening of its democratic legitimacy. Lastly, we will focus our analysis on the Treaty of Lisbon and the provisions therein concerning this issue, trying to answer the question "How did the Treaty of Lisbon strengthened the democratic legitimacy of the European Union?".

**KEYWORDS:** Democratic legitimacy, democracy, democratic deficit, accountability, European Union, Lisbon Treaty.

## ÍNDICE

Introdução.....	7
Capítulo I: O debate académico.....	11
1. O défice democrático.....	12
2. A legitimidade democrática.....	21
3. A responsabilização.....	27
4. Soluções.....	31
5. Apreciação crítica.....	37
Capítulo II: A evolução da legitimidade da UE ao longo dos Tratados.....	44
1. Dos Tratados constitutivos ao Tratado de Fusão.....	44
2. Das Comunidades à União Europeia.....	50
3. Os Tratados de Amesterdão e Nice e o alargamento da União.....	56
4. A evolução da legitimidade nos Tratados.....	60
Capítulo III: O Tratado de Lisboa e o reforço da legitimidade democrática da União Europeia.....	64
1. A génese do Tratado de Lisboa.....	64
2. Elaboração e ratificação do Tratado de Lisboa.....	65
3. As alterações decorrentes do Tratado de Lisboa.....	67
4. O reforço da legitimidade democrática da UE no Tratado de Lisboa...	74
5. As limitações do Tratado de Lisboa e soluções para o reforço da legitimidade e da responsabilização da União.....	77
Conclusão.....	81
Bibliografia .....	90

## INTRODUÇÃO

A questão da legitimidade democrática da União Europeia e das suas Instituições é um tema recorrente no debate europeu. No momento actual, em que uma grande parte dos países da União vive um período de crise política e económica, com naturais reflexos na confiança que os cidadãos depositam nas instituições nacionais e europeias, a questão reveste-se de ainda maior importância. Por um lado, é evidente que a influência das decisões tomadas ao nível comunitário no seu dia-a-dia é significativo, por outro, a capacidade de influenciar os destinos da União é geralmente percebida como sendo insuficiente.

Com efeito, de acordo com dados do último Eurobarómetro<sup>1</sup>, em 21 dos 27 Estados Membros, a maioria dos cidadãos considera o estado da economia nacional como “mau”, correspondendo este valor a 71% dos inquiridos. Esta visão é ainda mais negativa relativamente à economia europeia, em que a percentagem de inquiridos que considera o seu estado como “mau” ascende a 75%. Os reflexos desta percepção projectam-se também visivelmente ao nível da confiança que os cidadãos depositam nas instituições nacionais e europeias. De acordo com dados do mesmo Eurobarómetro, a confiança dos europeus na União encontra-se no valor mais baixo desde 2004, ano em que se iniciam os registos. Ao longo dos últimos 8 anos, a confiança dos cidadãos na União Europeia foi sempre significativamente superior à que indicavam depositar nos governos e parlamentos nacionais, conseguindo a UE uma média de 45,1% de apreciações favoráveis, contra os 33,8% dos parlamentos nacionais e os 31,7% dos governos. No mesmo sentido, de acordo com dados do Eurobarómetro Especial 307,<sup>2</sup> 58% dos cidadãos europeus consideravam a influência das autoridades públicas locais e regionais na definição das políticas da União como sendo “insuficiente”, sendo esta a percepção maioritária em 21 dos 27 Estados Membros.

A relevância destes indicadores para a discussão da legitimidade democrática da União não pode ser menosprezada. Se é verdade que no caso dos parlamentos e governos regionais os indicadores de confiança são inferiores, importa considerar que

---

<sup>1</sup> Eurobarómetro 77, Primavera 2012.

<sup>2</sup> EBS 307, Fevereiro de 2009.



os cidadãos dispõem, relativamente a estes, de mecanismos de controlo democrático que lhes estão vedados relativamente à União, não existindo no caso desta uma possibilidade de responsabilização directa de alguns dos decisores, levando alguns autores a invocarem a existência de um défice democrático, e a falta de legitimidade e de responsabilização da União.

Será precisamente no debate académico em torno do défice democrático, da legitimidade e da responsabilização da União que abordaremos no primeiro capítulo deste trabalho. O debate é, de resto, extenso e especialmente desafiador. Desde logo, porque não existe um modelo único democracia ou um conceito harmonizado que nos permita simplesmente preencher uma lista de requisitos. Na análise em torno do debate do défice democrático enquadramos a questão recorrendo aos argumentos mais utilizados, tomando em consideração três dimensões: i) o recurso à analogia com os modelos nacionais, onde faremos a exposição das principais posições relativas à necessidade de se considerar a especificidade da União na análise do seu défice democrático e a comparação com os modelos nacionais; ii) o poder legislativo e competências da UE, onde apresentaremos os argumentos relativos à influência do poder legislativo e das competências da União na percepção da existência de um défice democrático, e se essa percepção é ou não correcta; e iii) a sua matriz não-maioritária, onde exporemos os argumentos no sentido de uma necessidade de reforçar a dimensão maioritária da UE por contraposição à importância da existência de instituições não-maioritárias como forma de atingir eficientemente os objectivos da União e salvaguardar as posições minoritárias.

Associada à discussão do défice democrático surge invariavelmente a discussão da legitimidade democrática da União. À semelhança do que acontece com a definição de democracia e de défice democrático, também o conceito de legitimidade é vago e ambíguo. Procurando emprestar objectividade à presente exposição, recorreremos à teoria de Scharpf, dividindo a legitimidade em *"input legitimacy"* e *"output legitimacy"*, sendo a primeira a que decorre da expressão da vontade popular e da participação dos cidadãos, e a segunda a que deriva dos resultados obtidos através da adopção de políticas que respondam e satisfaçam os problemas sentidos pela maioria dos cidadãos, fazendo dentro deste enquadramento a análise da legitimidade da União Europeia e das suas principais instituições.

Além dos dois conceitos de legitimidade referidos, analisaremos também a legitimidade decorrente da transparência e responsabilização das acções e dos decisores, uma vez que algumas das críticas frequentemente apontadas à União se prendem com o facto de ser considerada uma tecnocracia arbitrária, dirigida por funcionários sujeitos a controlos inadequados, sem transparência, e sem sistemas de equilíbrios e de supervisão adequados. Por fim, faremos uma exposição de algumas soluções apresentadas para atenuar os problemas da falta de legitimidade e responsabilização da União, encerrando o capítulo relativo ao debate académico com a apresentação de uma apreciação crítica das principais questões e soluções apresentadas.

Procuraremos de seguida, com o segundo capítulo, traçar a evolução da legitimidade democrática da União ao longo dos Tratados. Para o efeito, consideraremos três períodos distintos, a par com os impulsos da construção europeia. O primeiro período, fundamentalmente relacionado com a génese do projecto europeu, compreenderá a análise dos Tratados constitutivos das Comunidades europeias e do Tratado de Bruxelas. No segundo ponto centrar-nos-emos no processo de criação da União Europeia, analisando as mudanças decorrentes do Acto Único Europeu e do Tratado de Maastricht. Por último, abordaremos os Tratados de Amesterdão e Nice, já no contexto da União Europeia. No âmbito da presente dissertação, centraremos a nossa análise na evolução do desenho institucional e nos mecanismos de legitimidade e responsabilização ao nível das três principais instituições, procurando perceber as evoluções que se foram registando ao longo do processo de construção europeu.

Chegaremos, por fim, ao Tratado de Lisboa, onde a importância dada ao reforço da legitimidade democrática é um elemento central, referido desde logo no preâmbulo, onde fica plasmado que pretende *“completar o processo lançado pelo Tratado de Amesterdão e pelo Tratado de Nice no sentido de reforçar a eficiência e a legitimidade democrática da União”*.

Na análise do Tratado de Lisboa consideraremos a génese do Tratado, bem como a sua evolução e as dificuldades verificadas no seu processo de ratificação. Procuraremos de seguida centrar-nos na análise das alterações decorrentes do Tratado de Lisboa. Neste último domínio, analisaremos as alterações introduzidas ao nível da

reforma institucional, da inclusão dos princípios democráticos no Tratado e da definição dos limites das competências da União, procedendo a uma análise crítica das evoluções verificadas no domínio do reforço democrático da União, aferindo assim os progressos conseguidos face aos Tratados anteriores.

Apresentaremos também neste capítulo uma análise crítica das limitações do Tratado de Lisboa, apontando soluções no sentido de garantir um reforço mais profundo da legitimidade e da responsabilização da União, das suas instituições e dos seus agentes.

Para os efeitos da presente dissertação, e porque se torna necessário um enquadramento objectivo da análise, centraremos o nosso estudo nas três principais instituições europeias: o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão. Procuraremos assim perceber se existe ou não um défice democrático na União e se o Tratado de Lisboa veio, como pretendia, trazer um reforço da legitimidade democrática.

## CAPÍTULO I

### O debate académico: défice democrático, legitimidade democrática e responsabilização.

A discussão da legitimidade democrática da União Europeia é um exercício desafiante, uma vez que a estrutura da União, sendo *sui generis*, é utilizada por muitos autores como forma de justificar a inevitabilidade de um défice democrático ou a impossibilidade de se procurar aferir a sua legitimidade nos mesmos termos em que esse exercício pode ser feito no caso das organizações nacionais.

A tentativa de encontrar uma definição de democracia é, desde logo, especialmente difícil, na medida em que ao longo dos tempos o conceito foi sofrendo evoluções e adaptações, sendo já grande a distância temporal e formal que separa a democracia directa ateniense das democracias representativas dos nossos dias. Como referiu Robert Dahl, “a democracia pode ser independentemente inventada e reinventada sempre que existam as condições adequadas” (citado por Schmitter, 2001).

Esta capacidade de evolução do conceito, aliada à inexistência de critérios claros e absolutos sobre o que é ou não um sistema democrático, permite que actualmente, com a excepção de quatro Estados (Vaticano, Arábia Saudita, Brunei e a Birmânia/Myanmar), todos os países do mundo se auto-intitulem como democracias<sup>3</sup>. Contudo, de acordo com o *Democracy Index* de 2011, da Economist Intelligence Unit, apenas 78 dos 167 países são democracias (25 são democracias plenas, 53 são democracias imperfeitas, 37 regimes híbridos e 52 regimes autoritários). Entre os Estados Membros, 13 são democracias plenas e 14 democracias imperfeitas.

Se é verdade que o conceito de democracia sofreu uma evolução ao longo dos tempos, também é verdade que nos 55 anos de construção europeia, sobretudo na dimensão parlamentar, também a União evoluiu no sentido de uma maior proximidade com os modelos nacionais. Contudo, como Schmitter reconhece, esta necessidade de não analisar a legitimidade da União estritamente à luz das

---

<sup>3</sup> "Democracies in the World". Nobelprize.org. (9 Setembro 2012)  
[http://www.nobelprize.org/educational/peace/democracy\\_map/](http://www.nobelprize.org/educational/peace/democracy_map/)

democracias representativas ocidentais pode facilmente traduzir-se numa percepção de falta democraticidade por parte dos cidadãos, surgindo assim a questão do défice democrático da União.

## **1. O défice democrático**

A expressão “défice democrático”, comumente atribuída a David Marquand (Mény, 2002), começou a ganhar especial destaque no debate político europeu na década de 90. Tratava-se, inicialmente, de uma preocupação com maior relevo nos países nórdicos, habituados a modelos democráticos participativos e com um forte elemento de responsabilização, mas rapidamente se alastrou aos restantes Estados Membros, sendo hoje uma questão transversal.

À semelhança do conceito de democracia, o conceito de défice democrático é também vago e usado em sentidos diferentes, expressando, por vezes, receios antagónicos. Como referem Moravcsik e Mény, os porta-estandarte do “défice democrático” foram em boa parte os defensores de visões diametralmente opostas da União: os europeístas por um lado, e os euro-cépticos por outro.

Mény considera que esta circunstância se deve sobretudo ao facto de “défice democrático” ser um cliché que pode facilmente ser manipulado por todos aqueles que estão insatisfeitos com o funcionamento das instituições europeias, uma vez que tanto serve os que defendem que a democracia só pode ser feita verdadeiramente a nível nacional como aqueles que desejam um maior aprofundamento da integração europeia. Acrescenta que todas as democracias têm défices de participação, pelo que seria importante qualificar e quantificar o défice democrático europeu, pois só assim se pode fazer uma identificação das imperfeições do sistema tendo em vista a sua resolução.

Moravcsik, no mesmo sentido, refere que os críticos divergem quanto às tendências ideológicas e resultados que preconizam: os eurofederalistas defendem que deve existir uma maior responsabilização democrática; da parte dos sociais democratas é exigida uma maior dimensão das políticas sociais para compensar a liberalização comercial e a disciplina monetária; e do lado dos eurocépticos, os receios recaem no eventual surgimento de um super-Estado em Bruxelas. Moravcsik realça que a falta de consenso no que diz respeito às causas do défice democrático deve

alertar-nos para a falta de precisão de muitas destas críticas, acrescentando que não são suficientemente convincentes por considerar que a UE é uma estrutura excepcionalmente fraca e dependente dos Estados em que todas as instituições estão sob controlo democrático directo ou indirecto. Por outro lado, as limitações à responsabilização democrática existentes estão muitas vezes justificadas normativamente.

No sentido de enquadrar o debate em torno da questão, e recorrendo aos argumentos mais utilizados, consideraremos o défice democrático da União tomando em consideração três dimensões: i) o recurso à analogia com os modelos nacionais, onde faremos a exposição das principais posições relativas à necessidade de se considerar a especificidade da União na análise do seu défice democrático e a comparação com os modelos nacionais; ii) o poder legislativo e competências da UE, onde apresentaremos os argumentos relativos à influência do poder legislativo e das competências da União na percepção da existência de um défice democrático, e se essa percepção é ou não correcta; e iii) a sua matriz não-maioritária, onde exporemos os argumentos no sentido de uma necessidade de reforçar a dimensão maioritária da UE por contraposição à importância da existência de instituições não-maioritárias como forma de atingir eficientemente os objectivos da União e salvaguardar as posições minoritárias.

### *1.1. A especificidade da União Europeia e os modelos nacionais*

Se a inexistência de um conceito claro de democracia dificulta a análise dos sistemas nacionais, permitindo algumas auto-proclamações que pouco ou nada têm a ver com regimes democráticos, dificulta ainda mais a análise no caso da União Europeia. A União foi construída deliberadamente para limitar as acções dos seus Estados Membros, com base numa delegação considerável de poderes legislativos, decisórios e de execução (Moravcsik, 2000), assumiu o interesse comunitário como elemento central da sua acção e procura cada vez mais ir ao encontro da vontade dos povos, criando uma estrutura que não encontra qualquer paralelismo ou antecedente. Esta especificidade leva autores como Mény, Majone ou Schmitter a recusarem o recurso a analogias com modelos nacionais para analisar a democraticidade da UE, conforme sugerido por Bogdanor.

Mény considera que o facto de muitas análises recaírem numa comparação entre um sistema supranacional complexo e em desenvolvimento e sistemas que demoraram anos ou séculos a desenvolver-se até à sua forma actual é errada e justificável pelo facto de não existir nenhuma outra democracia supranacional com que a UE possa ser comparada, caindo-se por isso no erro de utilizar o sistema de referência mais próximo. Por outro lado, Mény refere que a falsa concepção de democracia decorre do facto de no debate político europeu, tanto da parte das elites como dos media, existir uma tendência para considerar a democracia como sendo o “governo do povo, para o povo, pelo povo”. Esta concepção oferece um apelo emocional que os partidos mais populistas aproveitam para manipular, sobretudo em países como o Reino Unido, onde a supremacia do Parlamento continua a ser cultivada.

No mesmo sentido, Majone defende que é preciso atender ao facto da estrutura peculiar da União ter sido desenhada através de Tratados que foram ratificados por todos os parlamentos nacionais. Reconhece que o desenho institucional decorrente dos Tratados é invulgar à luz dos modelos tradicionais, mas considera que serve uma função importante, garantindo o equilíbrio entre as diversas instituições. Schmitter partilha igualmente desta visão, considerando ser necessário usar critérios distintos na avaliação das instituições europeias.

Em sentido diferente, Bogdanor refere que a União Europeia foi criada para promover a democracia na Europa e recusa a premissa de que não é possível criar um sistema democrático baseado nos modelos nacionais. No entender deste autor, o elemento essencial da democracia representativa, nacional ou supranacional, é o poder de que os eleitores dispõem para eleger e remover os governantes, sendo também importante garantir que no período entre eleições existam mecanismos que permitam aos cidadãos fazer-se ouvir no processo decisório.

### *1.2. O poder legislativo e as competências limitadas da União*

Uma percepção comum relativa à União, e defendida por Bogdanor, é a de que a UE dispõe de poderes legislativos amplos que afectam os cidadãos europeus, as quais excedem largamente as dimensões administrativa e técnica. Esta ideia é comumente aceite, sendo habitual encontrar referências ao peso excessivo da

legislação comunitária nos Estados Membros. Lord apresenta argumentos neste sentido, considerando que o défice democrático da União decorre em grande parte facto da UE ser responsável por 75% das leis que afectam os cidadãos comunitários (Lord, 2008).

Este argumento é refutado por Moravcsik, que considera que esta ideia deriva de uma má interpretação da afirmação de Jacques Delors, em 1988, quando referiu que no “espaço de 10 anos 80% da legislação económica, e talvez social e fiscal”, teria origem na União. Para Moravcsik este receio não faz sentido, referindo que a percentagem de leis nacionais que têm origem em Bruxelas não excede os 20%, caindo assim por terra o que chama de “mito Delors”. Reconhece, no entanto, que a União tem um peso assinalável na área do comércio, monetária e em algumas questões regulatórias. Contudo, considera que a UE tem um papel reduzido em matérias que implicam despesa directa dos governos ou administração directa, como é o caso da segurança social, saúde, pensões, educação, família, justiça ou administração interna. No seu entender, é importante realçar que é precisamente nestas áreas que os Estados modernos exercem o seu poder, não sendo previsível que nenhuma delas venha a ser comunitarizada no futuro próximo. Noutras áreas, como a imigração, defesa, impostos indirectos, política externa ou protecção dos consumidores, o poder da UE continua reduzido quando comparado com o dos Estados Membros. Assim, no seu entender, a divisão de competências é clara, tendo a UE um papel reduzido e interferindo sobretudo em áreas de pouco interesse para os eleitores.

Sobre a crítica de Bogdanor, Moravcsik considera que a União não tem nenhum dos atributos de um Estado forte: não dispõe de forças de segurança ou defesa, tem uma base fiscal excepcionalmente baixa (2-3% dos orçamentos nacionais), a discricionariedade fiscal é mínima e as despesas estão fortemente ligadas a prioridades políticas de longo prazo, nomeadamente a política agrícola e a de coesão. Por outro lado, considera que as entidades supranacionais podem atingir muito pouco por si próprias, dando como exemplo o facto da Comissão ter um papel fundamental na definição da agenda política, uma vez que detém o poder de iniciativa, mas a aprovação da legislação estar sempre dependente de aprovação no Conselho e no Parlamento, considerando este processo matematicamente mais difícil do que uma alteração constitucional nos Estados Unidos. Depois de aprovada a legislação, as



entidades comunitárias gozam de pouca autonomia formal para a sua implementação, desde logo porque a UE dispõe de um número reduzido de funcionários (20 a 30 mil, dos quais apenas 25% são decisores). Como consequência, a implementação das políticas comunitárias é feita a nível nacional, cabendo as entidades europeias definir as linhas de orientação, monitorizar a execução e desenvolver novas propostas. Assim, defende que importa deixar de exigir da UE um modelo democrático que os próprios modelos nacionais são incapazes de realizar, encarando a política europeia com base nas evidências, o que, do seu ponto de vista, conduzirá à conclusão de que o défice democrático é apenas um mito.

Em sentido semelhante, Majone defende que a União é um sistema de competências limitadas (fundamentalmente ligadas ao mercado único e questões regulatórias), não havendo uma perspectiva de alargamento significativo destas competências. Além destas limitações decorrentes dos Tratados, Majone considera igualmente importantes as limitações materiais que decorrem do facto da UE não ter poderes significativos em matéria fiscal e dispor de um orçamento reduzido, o que lhe permite atingir um leque muito restrito de políticas. Estas limitações são importantes, no entendimento de Majone, porque a discussão da legitimidade, historicamente, tem em consideração o uso do poder, que é reduzido, e a responsabilização deve ser associada ao controlo de um Estado onipotente com poderes quase ilimitados na área fiscal, requisitos que não se verificam no caso da UE.

Lord reconhece a validade de alguns destes argumentos, mas rejeita as suas conclusões, considerando que existe alguma complacência na análise dos seus defensores. No seu entendimento é perigoso assumir que não há necessidade de legitimar a UE, uma vez que esta não é neutra e as suas políticas aparentam ter tendências ideológicas profundas.

### *1.3. O défice democrático e a matriz não-maioritária da União*

Bogdanor recusa as premissas de que não é possível criar um sistema democrático baseado nos modelos nacionais ou que a União tem e terá sempre um papel marginal e administrativo. No seu entender, os defensores da primeira abordagem negam a possibilidade de resolver o défice democrático da UE, enquanto os defensores da segunda negam a existência e a importância deste défice. No caso da

União, na opinião de Bogdanor, um dos problemas principais decorre do facto das eleições europeias não determinarem nem influenciarem o desenvolvimento da UE, não determinando a cor política da União nem afectando a composição da Comissão, o que contribui para o desinteresse dos cidadãos relativamente a estas eleições, criando-se assim um défice democrático.

Majone contesta esta visão, defendendo que a tendência para equiparar democracia ao sistema maioritário é errada, sobretudo no caso da UE, acrescentando que a maioria dos modelos democráticos federais ou *quasi*-federais são não-maioritários ou anti-maioritários, precisamente para impedir o domínio das minorias pelas maiorias. Majone considera que a importância dos princípios não maioritários não se resume a estes modelos, sendo antes uma característica comum a todas as sociedades plurais. Entre estes princípios estão as limitações às revisões constitucionais (que não podem ser feitas por maioria simples), uma separação de poderes vertical e horizontal, um sistema de equilíbrios, o recurso judicial, a sobre-representação das jurisdições mais pequenas, e a delegação de poderes em agentes com pouca ou nenhuma responsabilidade directa perante as maiorias políticas ou minorias. No seu entender, estes elementos são fundamentais para a análise do défice democrático da União, na medida em que a UE é caracterizada por uma enorme diversidade linguística, geográfica, económica, ideológica e, acima de tudo, por uma divisão entre Estados membros grandes e pequenos. Assim, a opção por um modelo não maioritário é fundamental para o progresso da integração europeia dado que um modelo maioritário poderia conduzir a impasses ou até mesmo à sua desintegração.

Em sentido idêntico, Moravcsik defende que a decisão política não deve ser sempre maioritária, considerando que muitas instituições das sociedades democráticas liberais modernas estão isoladas da influência política directa dos cidadãos e grupos da sociedade civil. Para justificar esta posição refere que a essência do desenho constitucional recai na designação de diferentes processos de representação, acrescentando que comumente as arquitecturas constitucionais destes Estados contemplam instituições não participativas e não maioritárias fortes, como é o caso dos tribunais, agências técnicas independentes, bancos centrais, e acordos de separação de poderes complexos. No entender de Moravcsik estas limitações ao processo de decisão política maioritário estão normativamente justificadas se

contribuírem para o aumento da eficiência e competência técnica do processo decisório, para se garantirem direitos políticos, culturais ou sócio-económicos contra decisões maioritárias, ou colmatarem imperfeições em instituições representativas.

Para Moravcsik é precisamente isto que se passa com a UE, na medida em que as suas instituições com mais poder e autonomia (banco central, administração técnica, negociadores para o comércio externo e autoridades da concorrência) surgem em áreas em que as imperfeições persistentes das instituições representativas criam ameaças de longo prazo para os grupos politicamente mais frágeis. Para Moravcsik, em muitas destas áreas, em que os executivos nacionais e as entidades supranacionais agem de acordo com os interesses difusos e imediatos da maioria dos consumidores e cidadãos, o processo de decisão não maioritária justifica a sua democraticidade pelo facto de ser mais eficiente e poder representar melhor os interesses de longo prazo do eleitor médio do que aconteceria com um sistema participativo. Moravcsik acrescenta que o uso de instituições não maioritárias por parte da UE acontece apenas em áreas onde esse mesmo desenho se verifica a nível nacional, considerando que a UE raramente está presente em domínios relativamente aos quais os cidadãos manifestam maiores preocupações, como é o caso da fiscalidade, segurança social, educação, defesa ou negócios estrangeiros, onde a acção da UE é secundária. Neste sentido, para Moravcsik, o carácter não maioritário do processo de decisão da UE deriva de imperativos funcionais resultantes das especificidades das áreas de acção em que a União é mais activa. Assim, considera que a UE actua como uma via rápida legislativa que atinge um resultado democrático (o interesse do cidadão médio) precisamente porque decide de forma não maioritária.

Mény partilha desta visão, defendendo que o Parlamento Europeu é eleito, como os parlamentos nacionais, e que em todos os sistemas democráticos existe um conjunto de instituições que não são democráticas (bancos centrais, tribunais ou reguladores) mas que são essenciais para o sistema de equilíbrios. Apesar do poder dever ter origem no povo, num sistema representativo as minorias devem ser protegidas dos excessos da maioria. Deste ponto de vista, Mény considera que não existe um défice, mas sim um excesso democrático na UE, na medida em que a regra da maioria apenas se aplica parcialmente e com o objectivo de encontrar um consenso prévio que evite confrontações, sendo o sistema de equilíbrios excessivo.

#### *1.4. Existe um défice democrático?*

Para avaliar a existência de um défice democrático na União, Majone considera duas definições distintas: uma primeira, encarando o conceito como “uma ausência ou o desenvolvimento incompleto das instituições existentes numa democracia parlamentar”; e uma segunda, em que o défice democrático pode ser visto como um “conjunto de problemas que se levantam pelo facto de existir uma delegação de poderes importantes em instituições que, pela sua arquitectura, não são directamente responsáveis perante os eleitores ou os seus representantes, como a existência de um processo de decisão tecnocrático, a falta de transparência, a participação pública insuficiente, a discricionarietà excessiva, e os mecanismos de controlo e responsabilização inadequados”.

À luz da primeira concepção, Majone considera que o défice democrático é uma característica distintiva do processo de integração europeu, em que a integração política e a económica não só se processam a velocidades diferentes como seguem princípios distintos (intergovernamentalismo e supranacionalismo, respectivamente). Neste caso, considera que o défice democrático permanecerá endémico na UE enquanto a maioria dos cidadãos continuar a encarar o Estado nacional como o verdadeiro espaço da democracia política e, ao mesmo tempo, a apoiar a ideia de um super-Estado tendo em vista uma maior integração económica. Este défice será o preço a pagar para manter a soberania nacional em áreas como os impostos, redistribuição de rendimentos e política externa ou de defesa. Por outro lado, relativamente ao segundo critério, reconhece que há espaço para melhoramentos ao nível da União.

A “união na diversidade” dos defensores da existência de um défice democrático contribui significativamente para que a sua definição e causas sejam objecto de controvérsia no debate académico. Contudo, como refere Moravcsik, apesar das divergências, parecem existir elementos comuns: a generalidade dos críticos do défice democrático considera que o processo de decisão da UE é distante, tecnocrático e não está sujeito a qualquer responsabilização ou prestação de contas.

Podemos, assim, considerar que as críticas ao défice democrático da União se centram em dois elementos fundamentais: legitimidade e responsabilização. Contudo,

dentro de cada um destes elementos, os argumentos trazidos à discussão assumem uma multiplicidade considerável. Entre os principais argumentos parecem destacar-se a crítica ao facto da União ser excessivamente poderosa (Lord), não dispor de mecanismos de proximidade que permitam aos cidadãos influenciar as decisões políticas (Bogdanor e Hix), e ao facto dos mecanismos de controlo e responsabilização perante os cidadãos serem insuficientes (Bogdanor, Hix e Majone).

Numa posição mais absoluta, Moravcsik considera que o défice democrático é um mito que decorre de uma análise pouco objectiva da especificidade e origem da União. Moravcsik não nega a existência de imperfeições na raiz democrática da UE, mas considera que para as identificar é necessário tomar em consideração as enormes limitações das políticas europeias, as sinergias complexas entre as instituições nacionais e europeias, e a verdadeira natureza do governo constitucional moderno.

Em sentido semelhante, Schmitter defende que a democratização completa e imediata da UE não é possível nem desejável, apontando dois entraves fundamentais à sua realização: por um lado os políticos não saberiam como a concretizar, por outro, considera não existirem provas claras de que tal processo correspondesse à vontade dos cidadãos. Acrescenta mesmo que tal realização seria perigosa devido à inexistência de uma cidadania europeia preparada para assumir a responsabilidade daí decorrente. Alternativamente, deveriam ser introduzidas “reformas modestas” na forma como a cidadania, representação e processo decisório funcionam nas instituições da União, tendo em conta que a configuração da UE implicaria soluções sem precedentes, cujas consequências poderiam ser inesperadas e mesmo indesejadas, justificando esta necessidade por dois motivos: em primeiro lugar por existirem sinais claros de que as regras e práticas democráticas ao nível nacional merecem uma contestação cada vez maior por parte dos cidadãos; por outro lado, por considerar evidente que os cidadãos europeus se tornaram mais conscientes do quanto a sua vida quotidiana é afectada por regulamentos e directivas comunitárias, os quais, aos olhos desses mesmos cidadãos, são decididos de forma distante, secreta, ininteligível e desresponsabilizada (*unaccountable*). Apesar de reconhecer estas dificuldades, para Schmitter não seria correcto falar de uma “crise de legitimidade”, considerando antes que o “consenso permissivo” do passado se diluiu, facto de que as instâncias supranacionais estariam conscientes.

## 2. A legitimidade democrática

À semelhança do que acontece com a definição de democracia e de défice democrático, também o conceito de legitimidade é vago e ambíguo. Schmitter considera que a questão da legitimidade é frequentemente invocada pelos cientistas políticos sempre um determinado sistema ou política encontra a oposição dos cidadãos ou beneficiários. Por outro lado, quando tudo funciona normalmente o conceito de legitimidade desaparece do debate e as acções tomadas pelas autoridades são consideradas adequadas, normais e justificadas.

Procurando emprestar objectividade à presente exposição, recorreremos à teoria de Scharpf, dividindo a legitimidade em *"input legitimacy"* e *"output legitimacy"*, que a nosso ver permite um enquadramento adequado do debate académico em torno da questão. Para Scharpf, a *input legitimacy* seria a que decorre da expressão da vontade popular e da participação dos cidadãos, entrando nesta esfera a legitimidade eleitoral. A *output legitimacy* deriva dos resultados obtidos através da adopção de políticas que respondam e satisfaçam os problemas sentidos pela maioria dos cidadãos. Considerando a definição de democracia dada por Abraham Lincoln, a *input legitimacy* corresponde ao "governo pelo povo", enquanto a *output legitimacy* corresponde ao "governo para o povo". Poderíamos assim, na busca de uma tradução para estes termos, considerar a primeira como a "legitimidade participativa" e a segunda como a "legitimidade pelos resultados". Será dentro deste enquadramento que procuraremos analisar a legitimidade da União Europeia e das suas principais instituições.

### 2.1. A legitimidade participativa da União

Para Bogdanor existe um problema por baixo da aparência de legitimidade participativa da União, uma vez que aos olhos dos cidadãos não goza de uma legitimidade semelhante à que reconhecem aos sistemas nacionais. No seu entendimento este elemento é fundamental, uma vez que a legitimidade depende do sentimento de pertença que os cidadãos têm, sendo este facto evidente quando um eleitor votou num partido derrotado numa determinada eleição, mas mesmo assim reconhece e interioriza a legitimidade do governo eleito. Hix contesta também a

legitimidade participativa do actual modelo da União, defendendo que os poderes do Presidente da Comissão são semelhantes aos de um primeiro-ministro no que diz respeito ao monopólio da iniciativa detido pela Comissão ou à sua capacidade para atribuir áreas aos Comissários. Por outro lado, se formalmente a Comissão é eleita indirectamente pelos governos dos Estados Membros e pelo Parlamento Europeu, na prática, a escolha do Presidente da Comissão resulta de negociações secretas entre os líderes de governo europeus. Como resultado, Hix considera que a eleição do Presidente da Comissão é mais próxima da eleição do Papa do que de uma batalha aberta e competitiva entre políticos com agendas políticas diferentes.

Em sentido diferente, Majone considera que para avaliar a legitimidade da União deve ser tida em conta a sua condição de estado regulador, sobretudo porque uma das características fundamentais deste modelo de governação é a profunda delegação de poderes legislativos em instituições não maioritárias, as quais desempenham funções públicas mas que não são directamente responsáveis perante os eleitores ou os seus representantes. Para Majone, esta função reguladora é a que melhor caracteriza a União e decorre fundamentalmente do facto do orçamento comunitário ser demasiado pequeno para permitir iniciativas de larga escala em áreas fundamentais como as actividades do estado social, pelo que, na ausência de uma capacidade fiscal efectiva, a UE acabou por se desenvolver como um tipo quase puro de estado regulador. Acrescenta que a tendência do estado regulador verificada na UE é irreversível e tende a aprofundar-se devido às pressões competitivas da globalização e à disciplina fiscal imposta pela união monetária. Majone defende que a delegação de poderes feita por governos democráticos em instituições como a Comissão, decorre da necessidade de atingir compromissos políticos credíveis que seriam impossíveis de alcançar de outra forma, dado que um governo não pode garantir a continuidade das políticas na legislatura subsequente, afectando assim a credibilidade dos programas. Neste sentido, Majone considera que a delegação de poderes regulatórios é uma forma eficiente de ultrapassar estas limitações, não pondo em causa a legitimidade da União.

Moravcsik assume uma posição próxima de Majone, considerando que o aumento da delegação de poderes na UE foi consentido e até encorajado pelos Estados Membros, resultando em limitações da soberania que levam muitos críticos a

considerar que existe uma falta de legitimidade democrática. Sobre a crítica que refere que as instituições europeias não têm a confiança dos eleitores porque não encorajam uma participação pública em massa, Moravcsik considera que as instituições europeias geram tanta ou mais confiança junto dos cidadãos do que as instituições nacionais, em parte porque não são participativas. No seu entender, uma reforma institucional neste domínio levaria a uma diminuição da confiança e popularidade da União. Moravcsik acrescenta que mesmo que existisse um problema de confiança na governação da União, o mesmo não estaria relacionado com o nível de participação dos cidadãos na medida em que, na sua opinião, a participação em instituições democráticas não gera confiança pública.

A fraca participação política nas eleições europeia, bem como os resultados obtidos nos recentes referendos ao Tratado Constitucional e ao Tratado de Lisboa são, de resto, elementos recorrentes no debate em torno da legitimidade participativa da UE. Hix considera que as eleições europeias, sobretudo no decurso do reforço dos poderes do PE, deveriam garantir em parte a existência de uma disputa pelo poder e pela agenda política da União. Contudo, considera problemático o facto das eleições europeias terem muito pouco a ver com a Europa. No seu entendimento isto sucede porque não se discute uma escolha entre candidatos rivais à presidência da Comissão nem qual o grupo político que deve ter maioria no Parlamento Europeu. Em vez disso, os eleitores, os media e os partidos nacionais tratam as eleições europeias como um momento para discutir questões nacionais.

Relativamente a esta questão, Moravcsik considera que os eleitores não participam activamente nas questões europeias porque consideram que os assuntos com que a UE lida se revestem de pouco interesse. Uma tentativa de criar um debate uniformizado para mobilizar os cidadãos, na opinião da Moravcsik, teria um efeito contraproducente na medida em que a oportunidade de participar não se traduz num vínculo à participação. Como argumento apresenta o exemplo do Parlamento Europeu, que é percebido pelos cidadãos como tendo cada vez mais poder, e na composição do qual têm uma escolha directa, mas onde a participação eleitoral é diminuta e as motivações eleitorais dos cidadãos são sobretudo relacionadas com questões nacionais.

Neste sentido, Moravcsik defende que o problema não está no desenho



institucional mas sim na atitude apática dos eleitores perante as questões europeias, uma vez que as matérias que lhes despertam maior interesse se encontram na esfera dos governos nacionais, e não da UE. Relativamente à ideia de que é necessário mobilizar os eleitores em torno dos assuntos europeus, Moravcsik lembra que as últimas alterações aos tratados, nomeadamente a proposta de Tratado Constitucional e o Tratado de Lisboa, não trouxeram grandes reformas, mas antes representaram um exercício de relações públicas com o intuito de mobilizar e politizar os cidadãos através de um documento idealista. Perante este cenário, os cidadãos não sentiram um incentivo racional para se mobilizar ou informar sobre os projectos. Na ausência de temas de interesse, votaram com base no seu desconhecimento ou “importaram” as questões nacionais.

Para Moravcsik, quaisquer esforços para forçar a participação popular apenas resultarão numa tomada do debate por facções extremistas, como se verificou nos referendos de 2005 e 2008, onde, na sua perspectiva, apenas os euro-cépticos e os euro-entusiastas se mostraram profundamente preocupados com os resultados e acabaram por dominar o debate, radicalizando posições e ignorando muitas vezes as soluções pragmáticas e equilibradas defendidas pela maioria dos europeus. Na opinião de Moravcsik, quaisquer esforços para aumentar a participação dos cidadãos em matérias que não consideram prioritárias apenas pode resultar numa continuação da apatia ou numa explosão de um populismo plebiscitário.

Moravcsik desvaloriza também o impacto dos resultados negativos dos referendos ao Tratado Constitucional e ao Tratado de Lisboa, considerando que não traduzem um descontentamento ou desconfiança dos cidadãos na União e nas suas políticas. No seu entender, os referendos e as eleições europeias não são motivados por uma antipatia informada dirigida à UE. Para fundamentar para esta posição, Moravcsik refere que 42% dos eleitores irlandeses que votaram “não” no referendo ao Tratado de Lisboa admitiram que votaram contra por não se sentirem informados sobre o seu conteúdo. Uma parte significativa dos votantes contra invocou que o fez por considerar que o Tratado iria permitir à UE legalizar o aborto, incorporar irlandeses num exercito europeu, criar impostos por voto maioritário, permitir vagas de imigração e pôr em causa direitos laborais, tudo matérias totalmente fora das competências da União. O único aspecto que foi invocado por uma parte significativa

destes eleitores e que poderia ter algum fundamento foi a possibilidade de perda do comissário irlandês. Moravcsik considera que os referendos francês e holandês de 2005 registaram uma dinâmica semelhante, mas demonstraram ainda uma outra tendência: os eleitores usam muitas vezes as eleições europeias para manifestar a sua discordância com questões internas. Moravcsik refere ainda que se os resultados dos referendos fossem levados a sério, seriam um voto a favor do *status quo*.

## 2.2. A legitimidade pelos resultados

A justificação tradicional da legitimidade da UE assentava nos resultados económicos e geopolíticos que produzia a favor dos cidadãos e Estados membros. Contudo, desde a década de 90, a suficiência desta justificação veio a sofrer cada vez maior contestação. Scharpf considera que esta perda de legitimidade da União se ficou a dever às opções políticas tomadas no sentido de reforçar a liberalização do mercado interno em detrimento da adopção de políticas sociais. Assim, o principal problema prende-se com a visão que os cidadãos têm do futuro dos direitos sociais no contexto da integração económica europeia, temendo a desregulação dos mercados laborais nacionais decorrente da competição entre os diversos modelos sociais dos Estados membros. Uma integração das políticas sociais ao nível europeu não só impediria estes resultados, como contribuiria para aumentar a legitimidade da União, à semelhança do que sucedeu com o reforço da legitimidade democrática dos Estados modernos com o desenvolvimento das políticas sociais.

Neste sentido, e concordando com Scharpf, Lord refere que as instituições são estruturalmente mais propensas a criar uma integração negativa, defendendo claramente algumas noções de justiça e eficiência económica e social em detrimento de outras. Além disso, o poder coercivo da União não é imperceptível, sendo muitas vezes evidente que os Estados Membros utilizam “Bruxelas” como desculpa para medidas impopulares que têm de tomar. Neste sentido, a União acaba por absorver o défice de legitimidade dos próprios Estados Membros.

Majone considera que as medidas sugeridas por Scharpf teriam um efeito contrário ao desejado, desde logo porque o actual nível de integração das políticas sociais é reduzido devido à relutância demonstrada pelos Estados membros, que temem perder o controlo de uma área política fundamental, bem como as

consequências económicas de transferir esses recursos para a União. Por outro lado, tendo por base os resultados dos Eurobarómetros, Majone defende que os próprios cidadãos se opõem a esta ideia. Esta resistência é, no entendimento de Majone, compreensível, na medida em que as políticas sociais representam a base do consenso democrático em muitos dos Estados ocidentais. Por outro lado, no aspecto prático, seria difícil determinar a nível europeu uma forma equilibrada de distribuição quando as condições económicas, sociais, políticas e legais dos Estados membros são tão distintas. Assim, para Majone, o desenvolvimento de políticas sociais pela UE iria apenas agravar o problema da legitimidade, reforçando a imagem de uma União altamente centralizada e burocrática e contrariando a vontade dos Estados membros e dos cidadãos.

Moravcsik contesta também a posição de Scharpf e Lord, considerando que existem poucas provas de que haja uma tendência política da administração europeia, nomeadamente de especial pendor liberal. No seu entender, considerando a globalidade das políticas nacionais e europeias é difícil sustentar que os europeus gozem de uma protecção social insuficiente. Tomando em consideração as críticas de Scharpf quanto à existência de um apoio maioritário para, por exemplo, diminuir os subsídios agrícolas e aumentar os gastos na área social, Moravcsik considera que não existem provas suficientes para sustentarem esta posição, defendendo que a estrutura da UE reflecte as prioridades dos Estados Membros e serve para fortalecer e não obstruir as tendências políticas que se verificam a nível nacional. Assim, para Moravcsik este afastamento não resulta da adopção de uma agenda liberal mas sim do facto da União não ter conseguido produzir resultados satisfatórios em questões fundamentais como o emprego ou a imigração, devido ao alargamento da acção da UE para áreas com maior visibilidade e impacto junto dos cidadãos, ou mesmo à entrada de Estados Membros com fortes tradições de participação política

Bogdanor defende que é necessário reforçar a legitimidade participativa, mas considera que a legitimidade deriva também dos resultados obtidos pelas políticas da União, havendo um maior apoio em momentos de crescimento e bem-estar económico, e uma menor aceitação em períodos de estagnação ou crise económica, aumentando o apoio popular. Na opinião de Hix esta perspectiva é insuficiente, considerando que a União tem um problema de legitimidade desde logo porque o

apoio público se encontra nos valores mais baixos de sempre, pelo que não bastará que a UE encontre o caminho do crescimento económico para inverter esta tendência, uma vez que o apoio às políticas da União se baseia no facto dos cidadãos encontrarem uma maior ou menor identificação dos seus interesses pessoais com o caminho que a UE pretende trilhar. Assim, os beneficiários das políticas europeias, como os trabalhadores com poucas qualificações do leste e centro europeu ou os cidadãos com rendimentos elevados dos antigos Estados membros, tenderão a apoiar a União. Contrariamente, entre os trabalhadores manuais e os funcionários públicos dos Estados membros mais antigos a tendência será para diminuírem o seu apoio. A mera realização de campanhas públicas de esclarecimento sobre as políticas da União também não seria suficiente para resolver o problema, uma vez que teria dificuldades em convencer os cidadãos de que a reforma do sector laboral ou a liberalização do sector dos serviços é positiva. Assim, o nível de legitimidade da União é, na opinião de Hix, perigosamente baixo. Aumentar a transparência e a eficiência ou informar melhor os cidadãos sobre a UE é um bom começo mas não será o suficiente para convencer os eleitores de que a União ainda é necessária ou que as novas acções políticas são legítimas. Para Hix, nos sistemas democráticos, quando os cidadãos se sentem negativamente afectados por uma determinada política não culpam todo o sistema, mas sim o governo. No caso da União, pelo contrário, os que se sentem afectados pelas reformas políticas criticam o sistema europeu no seu todo, uma vez que não reconhecem uma entidade governativa que possam culpar, punir e substituir. Considerando estes elementos, Hix defende que esta oposição crescente entre os que sentem que não beneficiam com as políticas da União está também intimamente ligada com o défice democrático da UE.

### **3. A responsabilização**

Além dos dois conceitos de legitimidade analisados, Schmidt (2010) apresenta um terceiro, a *throughput legitimacy*, relativo à transparência e responsabilização das acções e dos decisores. Esta forma de legitimidade manifestar-se-ia, no entender de Schmidt, entre a legitimidade participativa e a legitimidade pelos resultados, garantindo aos cidadãos a possibilidade de influenciarem os resultados das políticas, sendo encarados como interessados e não apenas como eleitores. Algumas das críticas

frequentemente apontadas à União prendem-se precisamente com o facto de ser considerada uma tecnocracia arbitrária, dirigida por funcionários sujeitos a controlos inadequados, sem transparência, e sem sistemas de equilíbrios e de supervisão adequados. É a perspectiva da responsabilização e a análise a estas críticas que analisaremos de seguida.

Moravcsik opõe-se a esta visão, defendendo que a União, longe de ser uma tecnocracia arbitrária, tem as suas capacidades fortemente limitadas por restrições fiscais, coercivas e administrativas. Por outro lado, a União está, no seu entender, sujeita a requisitos de transparência mais apertados do que os existem para os governos nacionais dos Estados membros, tendo também um sistema de equilíbrio de poderes mais complexo e um leque de controlos nacionais bastante restritivo. Para Moravcsik, esta situação decorre do facto da UE não ter as capacidades de um Estado moderno. À semelhança do que defende Majone, considera que a única característica que a UE possui comparável às de um Estado moderno é o seu poder para adoptar regulamentos, sendo por isso um “estado regulador”, ainda que não tenha as condições para garantir a sua implementação. Contudo, Moravcsik nota que mesmo o poder legislativo se encontra sujeito a um processo de grande transparência, onde existe um enorme equilíbrio de poderes e um controlo nacional apertado. No seu entender, a legislação proveniente de Bruxelas encontra-se sujeita a um controlo mais rigoroso do que aquela que é produzida a nível nacional.

No que diz respeito à crítica que refere que as decisões europeias são tomadas por funcionários não eleitos que não se encontram sujeitos a uma responsabilização democrática significativa, Moravcsik contrapõe defendendo que quase todos os decisores individuais da União estão sujeitos à responsabilização democrática e, devido ao seu número, o nível global de responsabilização é superior ao que se verifica no processo decisório nacional. Para sustentar a sua posição, Moravcsik refere que qualquer alteração aos tratados está sujeita à aprovação por todos os governos e a ratificação pelos Estados Membros (podendo ser parlamentar ou por referendo). Mesmo no processo legislativo do dia a dia, o controlo democrático é intenso, sendo as decisões importantes tomadas por agentes directamente eleitos, uma vez que os principais órgãos legislativos são o Conselho e o Parlamento Europeu. Este último, que tem um peso cada vez mais significativo, é também composto por membros

directamente eleitos. Depois, esta legislação ainda é enviada – no caso das directivas – aos Estados Membros que através dos seus parlamentos nacionais e governos a integram no ordenamento jurídico interno. Para Moravcsik, os únicos actores não eleitos neste processo, os Comissários europeus e os seus funcionários, têm visto o seu poder reduzido ao longo das últimas décadas, em detrimento de uma influência cada vez maior do Conselho e do PE. Moravcsik reconhece que algumas instituições europeias, como o Banco Central Europeu ou o Tribunal de Justiça vivem num regime de relativo isolamento. Contudo, estas excepções não têm um carácter europeu, uma vez que a sua posição é exactamente a mesma que teriam a nível nacional.

Moravcsik defende ainda que todas as instituições da União estão sujeitas a um controlo democrático directo ou indirecto. Para sustentar a sua posição, dá como exemplo o Parlamento Europeu, composto por representantes eleitos directamente, que tem vindo a assumir um papel cada vez mais relevante, ultrapassando a Comissão como principal interlocutor junto do Conselho no âmbito do processo legislativo. O próprio Conselho é democraticamente responsável e os representantes permanentes cumprem com instruções recebidas dos executivos nacionais, eleitos directamente ou através de voto parlamentar. Mesmo os comissários europeus e os juizes do Tribunal de Justiça da União Europeia, ainda que claramente mais isolados, são nomeados pelos governos nacionais. Na opinião de Moravcsik, o escopo da UE, bem como a sua distância dos eleitores, serve para afastar os executivos nacionais e as entidades europeias da responsabilização imediata, fortalecendo desta forma os Estados na medida em que aumenta a influência dos governos nacionais.

Lord considera que a fraca responsabilização ao nível da União decorre de um sistema complexo, onde a multiplicidade de actores gera uma dificuldade acrescida em encontrar os responsáveis por um resultado concreto. Assim, os actores deveriam demonstrar que respeitaram os procedimentos no decurso do seu contributo para a tomada de decisões. Lord refere que é importante não confundir os Estados membros enquanto “problema” com os Estados membros como “solução”. Na sua óptica, tendo em conta que os EM assumem o papel de legisladores no quadro europeu, devem ser sujeitos a mecanismos de supervisão e não ser encarados como supervisores. Mesmo que os Estados membros fossem vistos como supervisores, importa ter em conta que existem limites ao controlo que conseguem exercer no Conselho, sobretudo

individualmente.

Neste sentido, a noção de que o Parlamento Europeu pode controlar e equilibrar a acção do Conselho pressupõe que o PE seja adequadamente democrático, considerando Lord que tal não é claro devido à arbitrariedade da definição dos seus poderes. Na sua opinião, não é claro o motivo pelo qual algumas matérias estão sujeitas ao procedimento de co-decisão e outras não, sendo difícil perceber onde termina a dimensão legislativa e começa a administrativa. A este propósito lembra que alguns relatórios do PE<sup>4</sup> alertam para o facto de, no processo de comitologia, os comités não se limitarem a implementar os textos legislativos, modificando-os e acrescentando-os muitas vezes. Lord acrescenta que outro elemento fragilizador é o facto das eleições europeias não serem verdadeiramente sobre a instituição que está a ser eleita, sendo difícil interpretar um julgamento sobre o projecto dos candidatos para os próximos cinco anos ou uma avaliação da actividade dos eleitos no mandato anterior. Para que houvesse uma verdadeira força democrática, seria necessário que os cidadãos exercessem um controlo efectivo da acção daqueles que tomam decisões em seu nome, o que, no entender de Lord, não acontece.

Lord defende ainda que qualquer controlo democrático da União tem que ser equivalente à complexidade e originalidade das suas estruturas decisórias. Neste sentido, a grande dificuldade prende-se com o facto do sistema executivo da União assentar numa proliferação de práticas executivas distantes das hierarquias que podem ser responsabilizadas através dos meios convencionais. Esta estrutura, apesar de não afastar a possibilidade de controlo ao nível da UE e nacional, dificulta este último, na medida em que cria assimetrias favoráveis a quem está no centro da decisão política europeia, aumentando os custos da monitorização do que foi decidido, por quem e onde.

Na linha de Lord, Bogdanor considera que a responsabilização dos decisores políticos perante os eleitores é um elemento em falta na União. No seu entender, os decisores devem ganhar a confiança dos cidadãos, devendo igualmente existir uma escolha e um julgamento que leve ao apoio do que foi feito, ou à sua rejeição a favor de um outro projecto. Igualmente importante no processo democrático é que quem exerce o poder político o faça de forma racional e transparente, garantindo a

---

<sup>4</sup> Relatório Aglietta, de 1998 e Relatório Frassoni, de 2003.

circulação da informação pelos media, pela sociedade civil e por grupos de interesses, culminando obrigatoriamente numa eleição geral. Bogdanor contesta o argumento de Moravcsik de que já existe uma responsabilização pelo facto dos ministros dos Estados membros responderem perante os parlamentos nacionais pelas decisões que tomam no Conselho e a Comissão responder perante o Parlamento Europeu. Se por um lado reconhece que há, por via destes mecanismos, uma forma de responsabilização, por outro alerta para o facto de ser possível, com o fim do Compromisso do Luxemburgo, um ministro de um Estado membro perder uma votação, não podendo, nesse caso, ser responsabilizado pelo seu parlamento por uma decisão tomada por outros. Bogdanor considera que a União ainda não conseguiu encontrar uma forma de assegurar aos cidadãos que os decisores políticos são responsáveis perante eles, subsistindo, por isso, uma ideia de que a UE é uma entidade distante e imprevisível, com uma linguagem incompreensível.

#### **4. Soluções**

Relativamente às soluções propostas para responder aos problemas relativos ao défice democrático e ao reforço da legitimidade e da responsabilização da União, é possível identificar duas tendências claras: por um lado, autores como Schmitter e Majone, que defendem o modelo actual da UE e são, por isso, mais resistentes a mudanças significativas; por outro lado, autores como Bogdanor e Hix, que consideram necessárias alterações significativas ao nível do reforço da legitimidade e responsabilização. No primeiro caso, as soluções apresentadas incidem fundamentalmente sobre alterações na estrutura burocrática da União, no segundo, as sugestões têm em vista alterações que se repercutem no modelo político e institucional da UE.

##### *4.1. Schmitter e os Acordos de Governação Europeus*

Schmitter defendeu ser prudente actuar de forma preventiva, introduzindo reformas democráticas antes de se atingir um ponto em que os decisores políticos se sentissem forçados a agir de forma impulsiva e exagerada. Neste sentido, considerou ser suficiente adoptar uma agenda de democratização gradual, preconizando uma solução que busca a legitimidade democrática através de práticas inovadoras ao nível



da governação em vez de reformas ao nível das instituições governativas.

Tendo em vista a implementação destas reformas, Schmitter sugeriu um conjunto de princípios orientadores que baptizou de Acordos de Governação Europeus (AGE). Estes AGEs seriam instituições políticas e, como tal, teriam a sua raiz de legitimidade em princípios políticos. O simples facto de produzirem resultados não seria suficiente para assegurar que seriam voluntariamente cumpridos na medida em que os destinatários acabariam por questionar não apenas a substância das decisões mas também a forma como foram tomadas. Assim, Schmitter considera que há três características mínimas que devem estar presentes caso a entidade que cria o mecanismo de governação pretenda obter legitimidade para a sua decisão e, dessa forma, assegurar a máxima eficiência: i) os destinatários devem perceber o propósito da delegação de poderes; ii) devem conhecer a composição da entidade que decidiu; iii) devem conhecer a forma como as decisões foram tomadas. Schmitter reconhece, contudo, que os AGEs não são uma panaceia para o problema da legitimidade democrática da UE, referindo que não resolverão todos os problemas políticos e que não funcionarão se não forem acompanhados de princípios políticos e administrativos sólidos.

Apesar de defender esta solução, Schmitter não deixa de apontar dois problemas que dela podem advir: por um lado, a proliferação de AGEs tende a ocorrer em arenas políticas compartimentadas, deixando por resolver a questão maior de como serão resolvidos eventuais conflitos entre as suas decisões; por outro lado, os critérios de participação e decisão nos AGEs não são compatíveis com as normas convencionais de legitimação democrática utilizadas no nível nacional, motivo pelo qual Schmitter sugere que é necessário mudar a noção do que é a democracia e daquilo em que se está a tornar.

#### *4.2. Majone e o Acto de Procedimento Administrativo Europeu*

Para Majone, ponto essencial para mitigar o problema do défice democrático passaria por assegurar o controlo do exercício de poderes legislativos por parte de agências que não gozam de legitimidade democrática formal. Como solução, aponta para a experiência centenária do estado regulador americano que, garantindo o controlo dos procedimentos das agências, não permite intromissões excessivas,

salvaguardando o estatuto e a autoridade reguladora. Com o Acto do Procedimento Administrativo norte-americano de 1946, a criação das agências foi feita nos moldes dos tribunais, incluindo o processo de contraditório e a exigência de registos escritos das decisões das agências, sendo os requisitos para as suas competências de regulamentação bastante menos exigentes.

Com o passar do tempo, também as competências de regulamentação passaram a estar sujeitas a critérios mais apertados, tendo sido introduzidos princípios para melhorar a transparência e a racionalidade na criação de regulamentos, reforçando assim os argumentos a favor de um poder regulador independente. Desta forma, ficaria assegurada a legitimidade procedimental e a substantiva. A procedimental através da criação de agências promulgadas por estatutos que definem a sua autoridade legal e objectivos. A legitimidade substantiva é garantida pela perícia, pela capacidade de resolução de problemas, pela capacidade para proteger interesses difusos, pela selecção racional de prioridades regulatórias, pela congruência da acção dentro dos objectivos estatutários e, acima de tudo, pela exactidão dos limites dentro dos quais os reguladores devem operar.

Com base neste modelo, Majone sugeriu a criação de um Acto do Procedimento Administrativo Europeu, considerando que reforçaria substancialmente a legitimidade legislativa da União. A proliferação de comités, grupos de trabalho e agências reforça a necessidade de criar um conjunto único e claro de regras, de forma a pôr fim às divergências actualmente existentes que contribuem fortemente para a falta de transparência percebida. No entender de Majone, se os cidadãos não conseguirem identificar que entidade é responsável pelas decisões que se lhes aplicam, tanto a legitimidade procedimental como a substantiva estão profundamente diminuídas. A exigência de justificar as decisões contribuiria decisivamente para reforçar a transparência e a responsabilização, sendo também uma forma de aumentar a participação e o debate públicos.

Para Majone, é a falta de desenvolvimento destes mecanismos constitucionais, mais do que a ausência de uma responsabilização directa perante os eleitores ou os seus representantes, que mina a legitimidade democrática do poder regulador da UE.

#### 4.3. *Bogdanor e o reforço da legitimidade participativa e responsabilização*

Tendo em vista a superação dos problemas que considera existir ao nível da legitimidade e responsabilização, Bogdanor propõe três soluções: i) aumentar a importância das eleições europeias; ii) uma maior responsabilização da Comissão; iii) recorrer a referendos para alterar os Tratados.

Relativamente à primeira proposta, Bogdanor considera que o reforço da importância das eleições europeias não deve passar pela eleição directa do Presidente da Comissão ou da própria Comissão, uma vez que isso implicaria uma alteração aos Tratados difícil de obter, mas sim pela criação de um sistema que faça com que os eleitores sintam que o resultado das eleições terá um impacto nas políticas da União. Para isso, sugere que o reforço da legitimidade pode ser conseguido através da ligação directa da nomeação do Presidente da Comissão ao resultado das eleições europeias. No seu entender, a mera orientação para o Conselho “ter em conta” os resultados das eleições na escolha do Presidente da Comissão é insuficiente, defendendo que uma ligação causal directa, além de reforçar a transparência e a legitimidade, daria um contributo decisivo para a criação de um *demos* europeu, na medida em que os cidadãos sentiriam uma participação activa na escolha directa de um elemento central da estrutura de governo da União. Bogdanor considera que uma das grandes vantagens desta proposta é a sua simplicidade: centrando as campanhas nos candidatos presidenciais, os eleitores têm uma noção mais clara das consequências dos seus votos, aumentando também a responsabilização do Presidente da Comissão, que vê a sua acção sujeita a um maior escrutínio democrático. Por outro lado, Bogdanor reconhece que é vital manter a ligação entre o Conselho e a Comissão, sugerindo que os restantes Comissários sejam nomeados pelo Conselho e aprovados pelo Parlamento.

Sobre o reforço da responsabilização da Comissão, Bogdanor entende que é importante que o Parlamento possa demitir individualmente os Comissários, e não apenas a Comissão em bloco. Para Bogdanor a complexidade do actual sistema de responsabilização da Comissão cria diversos problemas, sendo recorrente os Estados membros culparem a Comissão por decisões impopulares a nível nacional, e tirando crédito de muitos outros resultados positivos conseguidos ao nível comunitário. Como resultado, os cidadãos ficam muitas vezes sem saber quem culpar ou louvar pelas

decisões tomadas, resultando daí a visão de uma Comissão demasiado burocrática e complexa. Assim, no entendimento de Bogdanor, a introdução de um princípio de responsabilização individual dos Comissários conduziria a uma clarificação do papel dos diversos agentes, aumentando a legitimidade, responsabilização e democraticidade da União.

O recurso a referendos, realizados no mesmo dia em todos os Estados membros, para validar novos Tratados ou alterações aos existentes é a terceira sugestão apresentada por Bogdanor. A aprovação via referendo não poderiam limitar-se a um sistema de maioria simples, devendo antes estabelecer-se um procedimento de dupla maioria, exigindo-se uma votação favorável na maioria dos Estados Membros e uma maioria no total dos votos dos cidadãos. Para complementar este sistema, e tendo presente a especificidade da União, Bogdanor defende que devem ser acrescentados dois requisitos: em primeiro lugar, deve-se definir uma taxa mínima de participação, em segundo lugar, deve-se exigir uma maioria qualificada de aprovação pelos Estados Membros, não exigindo unanimidade, mas também não se bastando com uma maioria simples.

Estas medidas, no entender de Bogdanor, ajudariam a substituir o conceito de governo tecnocrático actualmente existente por um conceito de governo responsável, que incluiria a responsabilização colectiva da Comissão perante o PE, mas também a responsabilização individual dos Comissários em casos de incompetência, má gestão ou corrupção. Por outro lado, e tendo presente a necessidade de preservar as posições e interesses das minorias, Bogdanor reconhece que não é possível aplicar um regime puramente maioritário. Contudo, no seu entender, é necessário encontrar um equilíbrio e reforçar também a componente maioritária, pois só assim será possível aumentar a legitimidade e a responsabilização democráticas da União.

#### *4.4. Hix e a disputa política europeia*

Para Hix, a UE encontra-se num impasse político, especialmente visível na extrema dificuldade para obter resultados ao nível europeu. Na sua opinião, mesmo quando estes resultados são obtidos, o custo é a tomada de decisões niveladas por denominadores mínimos comuns que dificilmente alteram substancialmente as leis europeias e nacionais. O mais relevante, do seu ponto de vista, é o facto deste impasse

não resultar do desenho institucional da União, mas sim da necessidade de um mandato político.

Na opinião de Hix, enquanto o objectivo principal da UE era a criação do mercado único, a decisão política era relativamente fácil, uma vez que todos principais actores tinham interesse na sua criação. Actualmente, o cerne da acção política da União está nas decisões sobre a amplitude da regulação (ou desregulação) do mercado único, o que dificulta a criação de uma coligação entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu. Assim, mesmo que fossem introduzidas alterações institucionais, o problema base persistiria: como reformar as políticas existentes se um grupo de governos e partidos querem uma mudança numa direcção e um outro grupo quer caminhar na direcção oposta? Para Hix, a única forma de responder a este desafio é através do reforço da legitimidade da União, de forma a poder impor-se aos interesses minoritários de alguns actores de peso quando existe um consenso institucional assegurado.

Para resolver o problema do défice democrático, Hix defende que é importante introduzir um elemento de disputa no processo político europeu. Neste sentido, considera que deve existir um processo gradual de politização de Bruxelas, introduzindo no debate questões relacionadas com as consequências do mercado interno e quão longe deve ir a União em matérias como o mercado laboral, a reforma do sector dos serviços ou o que deve ser feito em relação aos direitos económicos e sociais de imigrantes de países terceiros.

Hix considera que foram já dados alguns passos no sentido de responder a esta questão. Desde logo, começa a notar-se a criação de um sistema partidário genuíno no Parlamento Europeu, uma vez que, por norma, o alinhamento dos eurodeputados obedece a um padrão ideológico em detrimento da proximidade nacional, numa tendência que se vem acentuando (Hix 2008). Por outro lado, Hix refere que ao nível do Conselho também se têm verificado progressos nas discussões ideológicas, considerando que é evidente, pela composição das últimas Comissões (Santer, Prodi e Barroso) uma propensão para avançar com propostas ideologicamente mais próximas da posição majoritária da Comissão e do Conselho, havendo cada vez mais manifestações de discordância da parte de governos ideologicamente minoritários nesse período. A existência de uma coligação política na Comissão é dificultada, no

entender de Hix, pelo facto da quase totalidade dos Comissários serem políticos de carreira, com ligações aos partidos nacionais, e com ideias claras relativamente às políticas que gostariam de ver avançar através da Comissão. Para Hix, as alterações introduzidas pelos Tratados para reforçar o poder do PE na escolha da Comissão e a sua escolha por maioria qualificada no Conselho, vieram aumentar a ligação dos Comissários às posições dos grupos políticos europeus, dando-lhes também uma maior ligação às posições maioritárias no Conselho.

Para Hix, o grande desafio passa agora por ligar os progressos democráticos verificados na UE às escolhas dos cidadãos nas eleições europeias. No seu entender, um dos principais problemas reside no facto das eleições para o Parlamento Europeu não funcionarem, o que se deve ao facto do poder de decisão ter uma base proporcional e não competitiva. Assim, defende a eleição do Presidente do PE por um mandato de 5 anos e que a presidência dos comités não obedeça a um critério proporcional, aumentando a competitividade. Relativamente ao Conselho, Hix defende que é necessária uma maior transparência no processo legislativo, devendo, para isso, tornar disponíveis ao público todos os documentos legislativos, tornar públicas todas as deliberações legislativas e limitar os direitos de alteração da agenda a coligações de governos. Relativamente à Comissão, Hix considera que deve existir uma disputa pelo cargo de Presidente da Comissão. Para tal, os líderes dos grupos políticos europeus deveriam declarar o seu apoio a candidatos a Presidente da Comissão, antes as eleições europeias, devendo estes candidatos apresentar o seu programa político e discuti-lo a convite do PE, servindo os compromissos apresentados para guiar o programa e o trabalho da Comissão.

## **5. Apreciação crítica**

### *5.1. Do défice democrático*

Atendendo à análise dos argumentos apresentados por Majone, Moravcsik e Mény, parece-nos que o recurso a uma analogia pura com modelos nacionais para analisar o grau de democraticidade da União não será inteiramente correcto. Às críticas destes autores acrescentaríamos que importa considerar que mesmo entre os Estados membros os sistemas políticos e as formas de legitimação não são

homogéneos, existindo regimes republicanos e monárquicos, os quais, por sua vez, assumem dimensões semi-presidencialistas, parlamentares e constitucionais. Por outro lado, no caso da UE, importa ter presente que ao nível das três instituições (Conselho, Comissão e Parlamento Europeu), as formas de legitimação são diferentes, concorrendo para um equilíbrio de poderes que, como refere Majone, decorre directamente de Tratados ratificados por todos os Estados membros. Isto não impedirá, contudo, que alguns elementos fundamentais dos sistemas democráticos nacionais possam estar presentes e devam ser aprofundados, desde logo no que se refere aos princípios da legitimidade e responsabilização eleitoral, como defende Bogdanor. Assim, ainda que nos pareça que não é correcto ou facilmente exequível procurar uma analogia na forma, será desejável que exista uma correspondência ao nível dos princípios democráticos.

A inclusão dos princípios da legitimidade e responsabilização na análise do défice democrático reveste-se de especial importância na medida em que, na nossa opinião, a União não se resume ao Estado regulador referido por Majone e Moravcsik. Apesar de concordarmos com estes autores no que diz respeito ao facto da UE não ser um super-Estado, e considerando pertinentes as observações quanto às suas limitações em domínios fundamentais como o fiscal, não deixa de ser verdade que, como referem Bogdanor e Lord, em muitas áreas a União tem poderes legislativos que excedem as dimensões administrativa e técnica. A este propósito, Moravcsik reconhece que a União tem poderes consideráveis em domínios como a política comercial, monetária e questões reguladoras, acrescentando, contudo, que o processo legislativo da União é mais exigente e rigoroso do que os processos legislativos nacionais. Ainda que concordando com Moravcsik nestas observações, não nos parece correcto que estas áreas, por terem sido objecto de delegação na esfera da UE ou por terem sido sujeitas a um processo legislativo mais rigoroso, devam ficar afastadas do escrutínio democrático.

A necessidade de um reforço do escrutínio democrático não deve, contudo, conduzir a uma tendência de instituição de um modelo puramente maioritário. Neste sentido, concordamos com Majone quando refere a necessidade de considerar que o processo de integração europeu tem uma matriz não-maioritária importante para assegurar os direitos das minorias, argumento que nos parece especialmente válido

atendendo à diversidade económica, social e cultural de uma União de 27 Estados e 500 milhões de cidadãos.

Majone apresenta um outro argumento, partilhado por Moravcsik e Mény, para justificar a existência de instituições não maioritárias: muitas das instituições não-maioritárias da UE, como o Banco Central Europeu, o Tribunal de Justiça ou as entidades reguladoras, correspondem a instituições que nos Estados membros também não são maioritárias. Não contestando esta ideia, não podemos deixar de notar que constitui uma contradição com a posição destes autores quanto à impossibilidade de recorrer aos modelos nacionais para justificar a democraticidade da União. Se é verdade que, como já referimos, o recurso a uma analogia pura não nos parece correcto, há elementos dos sistemas nacionais que poderão ser replicados. No caso do modelo institucional, e no que diz respeito à matriz não-maioritária da União, concordamos que algumas instituições devem permanecer não maioritárias para proteger os interesses das minorias ou assegurar a eficácia de políticas de longo prazo em domínios mais técnicos. Contudo, parece-nos importante o argumento de Bogdanor no que diz respeito à necessidade das eleições europeias contribuírem mais significativamente para determinar o desenvolvimento político da União e, em concreto, a composição da Comissão.

Assim, parece-nos que se a União não sofre de um défice democrático, é democraticamente perfectível, sendo necessário responder às preocupações dos cidadãos europeus recorrendo a novos paradigmas que atendam à especificidade da União e centrando o debate na legitimidade democrática e na responsabilização.

## *5.2. Da legitimidade democrática*

No nosso entender, apesar da especificidade da União Europeia responder a algumas das críticas relativas ao défice democrático, há, como Mény, Majone e Schmitter reconhecem, um problema real: muitos cidadãos sentem-se frustrados com a forma como as instituições europeias funcionam. Julgamos que Bogdanor identifica correctamente a origem deste sentimento: relativamente à legitimidade participativa, associando-o à fragilidade da legitimidade da União, que aos olhos dos cidadãos é insuficiente quando comparada com os modelos nacionais que lhes servem de referência; relativamente à legitimidade pelos resultados, pelo facto assistirem à



deterioração do seu bem-estar e nível de vida.

Com efeito, no actual modelo institucional da UE as formas e graus de legitimidade participativa da Comissão, do Conselho e do Parlamento Europeu são bastante distintas, sendo que das três instituições apenas a composição PE resulta de um escrutínio directo de carácter europeu. O Conselho, sendo resultado de eleições nacionais, tem também uma componente acentuada de legitimidade participativa, mas mais filtrada, na medida em que na maioria dos Estados membros a composição dos governos resulta de eleições para os parlamentos nacionais, em que não existe uma obrigatoriedade dos membros do executivo se submeterem ao processo eleitoral. A sua legitimidade deriva, portanto, de um apoio maioritário nos parlamentos nacionais e da escolha de um líder e de um programa político pelos cidadãos nacionais de cada Estado membro. A Comissão, pelo seu lado, é das três instituições aquela que mais distante se encontra da expressão da vontade popular, tendo por isso uma legitimidade participativa mais reduzida, ainda que a introdução da escolha do Presidente da Comissão com base nos resultados das eleições europeias e a aprovação da Comissão pelo Parlamento Europeu tenham sido passos importantes no sentido do seu reforço.

Neste sentido, importa considerar que o desenho institucional da União reflecte uma divisão clara dos interesses que o projecto europeu deve prosseguir, procurando garantir a existência de um sistema de equilíbrios. Temos assim o Parlamento Europeu, que representa o interesse dos cidadãos, o Conselho, que reflecte o interesse dos Estados Membros, e a Comissão, que prossegue o interesse comunitário e resulta de uma escolha entre os interesses dos cidadãos e dos Estados, indo buscar a sua legitimidade às instituições que os representam. A necessidade de atender a esta especificidade e salvaguardar um equilíbrio de poderes entre as três instituições e os interesses que prosseguem, não será, a nosso ver, impeditiva nem conflituante com o reforço da legitimidade participativa da Comissão. A este respeito, parece-nos pertinente a crítica de Hix ao processo de escolha do Presidente da Comissão, comparando-o ao Conclave, o que se torna especialmente difícil de justificar atendendo ao poder de iniciativa detido pela Comissão e ao facto do seu Presidente escolher as áreas de acção dos Comissários.

Relativamente ao argumento apresentado por Moravcsik, de que a

legitimidade participativa da União é difícil de obter porque as áreas de acção da União não interessam aos cidadãos, não nos parece que seja inteiramente correcto. Se é verdade que as áreas de maior relevância como a segurança social, saúde, educação e justiça permanecem na esfera nacional, não deixa de ser verdade que a União tem uma acção política que não pode ser relativizada em áreas de grande interesse como a agricultura, pescas, ambiente, desenvolvimento regional ou mercado único. Neste sentido, parece-nos pertinente a crítica de Hix quanto à necessidade de dar às eleições europeias um carácter de disputa eleitoral, permitindo uma disputa pelas prioridades da agenda política e também dos titulares dos cargos, nomeadamente do Presidente da Comissão. Este último elemento será, de resto, fundamental para o reforço da importância das eleições europeias e para o seu afastamento das questões nacionais.

Tomemos como exemplo as eleições legislativas portuguesas: apesar de formalmente os eleitores votarem nos candidatos a deputados dos seus distritos, a verdade é que a eleição se processa em torno dos líderes dos partidos políticos e da escolha do primeiro-ministro, elemento fundamental para lhes conferir uma dimensão nacional. Caso estas eleições não conduzissem à escolha de um primeiro-ministro, muito provavelmente as escolhas dos deputados seriam feitas com base em questões locais ou regionais, uma vez que os círculos distritais seriam percebidos como objecto final da votação. É, a nosso ver, o que sucede com as eleições europeias. A percepção de que o efeito útil do voto se esgota na composição do Parlamento Europeu acaba por tornar as eleições europeias mais úteis se encaradas de uma perspectiva nacional, manifestando apoio ou discordância com a acção dos governos nacionais.

Relativamente à legitimidade pelos resultados, não nos parece correcta a crítica de Scharpf e Lord quanto ao facto da diminuição desta legitimidade decorrer da ausência de uma política social comunitarizada. Como refere Majone, a passagem desta área de acção para a União revelar-se-ia extremamente complexa devido à heterogeneidade das condições económicas e sociais dos diversos Estados membros, bem como às diferenças dos modelos sociais de cada um. Uma tentativa de harmonização a este nível, com inevitáveis consequências penalizadoras para os cidadãos dos Estados membros mais ricos e com políticas sociais mais desenvolvidas, traduzir-se-ia, muito provavelmente, numa diminuição da legitimidade da União.

No caso concreto da legitimidade pelos resultados, parece-nos mais correcto o

argumento de Bogdanor, associando-a ao bem-estar e melhorias nas condições de vida dos cidadãos. Com efeito, de acordo com dados do último Eurobarómetro<sup>5</sup>, em 21 dos 27 Estados Membros, a maioria dos cidadãos considera o estado da economia nacional como “mau”, correspondendo este valor a 71% dos inquiridos. Esta visão é ainda mais negativa relativamente à economia europeia, em que a percentagem de inquiridos que considera o seu estado como “mau” ascende a 75%. Como consequência, os reflexos desta percepção projectam-se ao nível da confiança que os cidadãos depositam nas instituições nacionais e europeias. No caso concreto da União, de acordo com dados do mesmo Eurobarómetro, a confiança dos europeus encontra-se no valor mais baixo desde 2004, ano em que se iniciam os registos da série. Desde finais de 2009, coincidindo com a actual crise económica e financeira, tem-se verificado uma diminuição constante e significativa do número de inquiridos que revelam confiar nas instituições europeias, tendo sido atingido o valor mais baixo de toda a série neste último Eurobarómetro, onde apenas 31% dos inquiridos revelam confiar na UE, um número 14% abaixo da média dos últimos 8 anos.

### *5.3. Da responsabilização*

O elemento da responsabilização é também, a nosso ver, um aspecto perfectível na qualidade da democracia da União. Mesmo considerando válido o argumento de Majone e Moravcsik defendendo que a estrutura administrativa e política da UE não é grande, a verdade é que a dimensão não pode ser justificação para a existência de uma menor responsabilização. Como Lord refere, a complexidade da estrutura da União, aliada a mecanismos de responsabilização escassos e ineficazes, contribui para a percepção de uma União distante e burocrática.

Sobre o argumento de Moravcsik de que existe um controlo e responsabilização entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu, parece-nos mais correcto afirmar que a relação entre o Conselho e a Comissão, mais do que uma relação de equilíbrio e responsabilização, é uma relação de cumplicidade. Desde logo, como Hix refere, porque existe uma influência decisiva dos governos nacionais na escolha dos Comissários. Esta situação permite que muitas vezes os ministros dos Estados membros responsabilizem Bruxelas por decisões impopulares, não havendo da

---

<sup>5</sup> Eurobarómetro 77, Primavera 2012.

parte dos Comissários uma necessidade de se justificarem, uma vez que a relação de dependência é com os governos presentes no Conselho e não com os eleitores. Ocorre assim uma diluição da necessidade de prestação de contas e do elemento da responsabilização, facto que por sua vez se repercute numa diminuição da responsabilização ao nível nacional, uma vez que os Estados Membros se afastam de decisões impopulares.

Por outro lado, esta relação tem-se reflectido na diminuição dos poderes da Comissão, sendo cada vez mais evidente, por exemplo na actual gestão da crise na zona euro, que existe uma preponderância do directório sobre o método comunitário, sendo possível através do consenso franco-alemão determinar decisivamente a agenda política da União, por vezes contra o que seriam as iniciativas desejadas pela Comissão (veja-se, por exemplo, a tentativa falhada de discussão dos *eurobonds*).

Assim, contrariamente às soluções defendidas por Schmitter e Majone, parece-nos que neste domínio, mais do que exigências de controlo e responsabilização para os agentes superiores ou intermédios da administração, e à semelhança do que defende Bogdanor, parece-nos que importa criar mecanismos de responsabilização dos titulares políticos: os Comissários, criando a possibilidade de serem exonerados individualmente. A partir desta responsabilização política, estamos em crer que o desenvolvimento de mecanismos de responsabilização para os agentes administrativos surgiria com naturalidade, uma vez que seriam do interesse dos responsáveis políticos para evitar uma oneração excessiva da sua posição.

## **CAPÍTULO II**

### **A evolução da legitimidade democrática da União Europeia ao longo dos Tratados**

Com o presente capítulo pretendemos traçar a evolução da legitimidade democrática da União ao longo dos Tratados. Para o efeito, consideraremos três períodos distintos, a par com os impulsos da construção europeia. O primeiro período, fundamentalmente relacionado com a génese do projecto europeu, compreenderá a análise dos Tratados constitutivos das Comunidades europeias e do Tratado de Bruxelas. No segundo ponto centrar-nos-emos no processo de criação da União Europeia, analisando as mudanças decorrentes do Acto Único Europeu e do Tratado de Maastricht. Por último, abordaremos os Tratados de Amesterdão e Nice, já no contexto da União Europeia. No âmbito da presente dissertação, centraremos a nossa análise na evolução do desenho institucional e nos mecanismos de legitimidade e responsabilização ao nível das três principais instituições, procurando perceber as evoluções que se foram registando ao longo do processo de construção europeu.

#### **1. Dos Tratados constitutivos ao Tratado de Fusão**

##### *1.1. O Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*

O Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, foi assinado em Paris no dia 18 de abril de 1951 e tinha como principal objectivo tornar interdependentes os sectores do carvão e do aço para que um país deixasse de poder mobilizar as suas forças armadas sem que os restantes tivessem conhecimento, dissipando assim a desconfiança e a tensão existentes entre os países europeus depois da Segunda Guerra Mundial.

O preâmbulo deste Tratado, profundamente inspirado na Declaração Schuman de 9 de Maio de 1950, refere a importância deste instrumento para a manutenção de relações pacíficas na Europa, afirmando a “solidariedade efectiva” e o “estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento económico” como bases para a “melhoria do nível de vida e para o progresso da causa da paz mediante a expansão das suas produções fundamentais”. Assim, pretendiam os Estados fundadores

“substituir as rivalidades seculares por uma fusão dos interesses essenciais” e “lançar as bases de instituições capazes de orientar um destino doravante compartilhado”. Surgia assim a génese do projecto europeu.

O desenho institucional deste Tratado, estabelecido no seu artigo 7º, previa a criação de quatro instituições: uma Alta Autoridade, assistida por um Comité Executivo; uma Assembleia Comum; um Conselho Especial de Ministros; e um Tribunal de Justiça.

A Alta Autoridade tinha como objectivo garantir a realização dos objectivos do Tratado (artigo 8º), tendo capacidade para tomar decisões (obrigatórias em todos os seus elementos), recomendações (obrigatórias quanto aos fins mas deixando aos destinatários a escolha dos meios adequados para os alcançar), e pareceres não vinculativos (artigo 14º), estando os seus membros obrigados a exercer as suas funções com total independência e assumindo como elemento da sua acção “o interesse geral da Comunidade”, não aceitando instruções de nenhum governo ou qualquer outra entidade.

Relativamente ao seu formato, a Alta Autoridade era composta por nove membros, oito nomeados pelos governos dos Estados membros e um cooptado, por um período de 6 anos, não podendo haver mais de dois membros com nacionalidade de um mesmo Estado (artigo 9º e 10). O presidente e o vice-presidente da alta entidade eram designados de entre os seus membros pelos governos dos Estados membros, por um período de dois anos, passível de recondução (artigo 11º). Os membros da Alta Autoridade cessavam funções individualmente por morte ou demissão, podendo ser demitidos pelo Tribunal, a pedido da Alta Autoridade ou do Conselho, os membros que deixassem de preencher os requisitos necessários ao exercício das suas funções ou que tivessem cometido uma falta grave (artigo 12º).

As deliberações da Alta Autoridade eram tomadas por maioria dos seus membros (artigo 13º), devendo ser publicado anualmente, um mês antes da abertura da sessão da Assembleia, um relatório geral sobre as actividades e as despesas administrativas da Comunidade (artigo 17º). A Alta Autoridade era assistida por um Comité Consultivo, composto por um mínimo de trinta membros e um máximo de cinquenta e um, nomeados pelo Conselho, podendo ainda instituir comités de estudo (artigos 16º e 18º).

A Assembleia, por sua vez, era composta por representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade, sendo inicialmente constituída por 78 delegados, designados anualmente pelos Parlamentos nacionais entre os seus membros ou eleitos por sufrágio universal directo, repartidos da seguinte forma: 18 para a Alemanha, França e Itália; 10 para a Bélgica e Países Baixos; e 4 para o Luxemburgo (artigo 20º e 21º). As competências da Assembleia eram de controlo, encontrando-se praticamente reduzidas à discussão em sessão pública do relatório geral da Alta Autoridade e podendo-lhe colocar questões (artigo 23º e 24º). Contudo, caso fosse adoptada por maioria de dois terços uma moção de censura sobre o relatório, os membros da Alta Autoridade cessavam colectivamente as suas funções (artigo 24º). A periodicidade das reuniões da Assembleia era anual, podendo ser convocada extraordinariamente a pedido do Conselho, da maioria dos seus membros ou da Alta Autoridade (artigo 22º).

O Conselho, constituído por um representante de cada Estado membro, com presidências trimestrais segundo a ordem alfabética dos Estados membros, tinha como função harmonizar a acção da Alta Autoridade com a dos governos, procedendo a trocas de informação e consultas recíprocas e podendo solicitar estudos de propostas e medidas oportunas ou necessárias à realização dos objectivos comuns (artigo 26 e 27º). As votações das propostas da Alta Autoridade em sede de Conselho podiam ser por maioria absoluta, incluindo o voto do representante de um Estado que assegurasse pelo menos 20% do valor total das produções de aço e carvão da Comunidade; ou, em caso de empate de votos e se a Alta Autoridade mantivesse a sua proposta após segunda deliberação, dos representantes de dois Estados membros que assegurassem, cada um, pelo menos 20% do valor total das produções de aço e carvão da Comunidade. A regra para o processo de decisão era, contudo, a unanimidade, existindo a possibilidade de delegação do voto num outro Estado membro (artigo 28º).

A estrutura decorrente do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço lançou a base institucional do projecto, consagrando, além do Tribunal, três instituições fundamentais para assegurar os equilíbrios entre três interesses distintos mas complementares: a Alta Autoridade (que mais tarde viria a dar lugar à Comissão), que assegurava o interesse comunitário; a Assembleia, que reflectia a vontade dos povos; e o Conselho, onde estavam presentes os governos dos Estados membros.

## *1.2. Os Tratados de Roma*

Com os Tratados de Roma, assinados a 25 de Março de 1957, o projecto europeu conheceu novos desenvolvimentos, passando a abranger também a integração económica e o domínio da energia nuclear. Os dois Tratados assinados nesta data foram o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia da Energia Atómica e o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia. Para efeitos da presente dissertação, consideraremos fundamentalmente o segundo Tratado e o seu desenho institucional, bem como os mecanismos de legitimidade e responsabilidade nele contemplados. Esta opção decorre do facto da estrutura e dos mecanismos previstos nos dois Tratados serem semelhantes, mas também porque, apesar da fusão das instituições, a Comunidade Europeia da Energia Atómica permanece hoje em dia autónoma da União Europeia, tendo natureza legal própria.

O Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia constituiu um progresso fundamental para o aprofundamento do projecto europeu, procurando, como refere o seu preâmbulo, estabelecer “uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus mediante a acção comum, o progresso económico e social dos seus países, eliminando as barreiras que dividem a Europa” através da criação de um mercado comum e da aproximação das políticas económicas dos Estados membros. O preâmbulo deste Tratado refere também o que viria a ser um elemento fundamental da CEE e posteriormente da União: a “redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas”. A ideia da união dos recursos em defesa da paz e da liberdade, também na base do Tratado da CECA, surge novamente no Tratado da CEE, num último parágrafo onde os signatários apelam “para os outros povos da Europa que partilham dos seus ideais para se associarem aos seus esforços”.

Um dos elementos mais marcantes do Tratado da CEE é o amplo leque de objectivos e competências que foram delegados na Comunidade (artigo 3º): da eliminação dos direitos aduaneiros ao estabelecimento de uma pauta aduaneira e de uma política comercial comuns, passando pela abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas, serviços e capitais, pela adopção de políticas comuns nos domínios da agricultura e transportes ou a aproximação das legislações comerciais. Comparativamente, no Tratado da CECA, as competências comunitarizadas estavam



limitadas às actividades comerciais e industriais nas áreas do carvão e do aço. Para responder à criação desta nova comunidade, o desenho institucional não foi, contudo, muito diferente do definido para a CECA. Foram criadas também quatro instituições (artigo 4º): uma Assembleia, um Conselho, uma Comissão e um Tribunal de Justiça. A alteração mais significativa neste quadro é talvez o surgimento da designação de “Comissão” no lugar da Alta Autoridade da CECA.

No que se refere ao desenho institucional, as semelhanças entre a Comissão da CEE e a Alta Autoridade da CECA são consideráveis, sendo igualmente composta por 9 membros, obrigatoriamente nacionais dos Estados membros, não podendo existir mais de dois membros com nacionalidade de um mesmo Estado (artigo 157º). A principal diferença neste domínio prende-se com o facto de todos os membros da Comissão serem nomeados, de comum acordo, pelos governos dos Estados membros, não havendo membros cooptados e tendo um mandato de apenas 4 anos (artigo 158º). Uma outra diferença reside no facto de em vez de um vice-presidente, a Comissão dispor de dois, escolhidos juntamente com o Presidente de entre os seus membros, por um período de dois anos (artigo 161º). Os motivos para a cessação de funções dos membros da Comissão eram os mesmos que os previstos para a Alta Autoridade, existindo a possibilidade de demissões individuais. Igual manteve-se também a exigência dos Comissários exercerem as suas funções com total independência, no interesse geral da Comunidade (artigo 157º), devendo a Comissão publicar anualmente um relatório geral sobre as actividades da Comunidade (artigo 156º).

No Conselho encontramos a instituição onde o Tratado da CEE veio introduzir mais inovações comparativamente com o Conselho da CECA. Desde logo, além de assegurar a coordenação das políticas económicas gerais dos Estados membros, o Tratado da CEE veio referir explicitamente que o Conselho dispõe de poder de decisão (artigo 145º). Por outro lado, estabeleceram-se as presidências de 6 meses (artigo 146º) e um sistema de ponderação de votos para as deliberações que exigissem maioria qualificada, conferindo 4 à Alemanha, França e Itália, 2 à Bélgica e Países Baixos e 1 ao Luxemburgo, sendo necessários 12 votos no caso das propostas da Comissão e 12 votos representado pelo menos quatro Estados membros nos restantes casos (artigo 148º, nº2). Uma outra inovação foi a inclusão da necessidade de unanimidade no Conselho para alterar uma proposta da Comissão, podendo a

Comissão alterar a sua proposta até à deliberação do Conselho (artigo 149º).

Contudo, a alteração mais significativa não decorreu directamente dos Tratados de Roma, mas sim da Convenção relativa a certas instituições comuns, que foi assinada e entrou em vigor em simultâneo, e que determinava que a Assembleia Parlamentar e o Tribunal de Justiça seriam comuns às três Comunidades. Esta Assembleia, que a partir de 1962 assumiu a designação final de Parlamento Europeu, mantinha a dimensão de representação dos povos dos Estados, sendo os seus elementos designados pelos Paramentos nacionais de entre os seus membros (artigo 137º e 138º), não existindo aqui, ao contrário do que sucedia no Tratado da CECA, a possibilidade de recurso a um sufrágio universal directo. O número de delegados à Assembleia era, contudo, bastante superior ao da Assembleia da CECA, tendo sido fixado em 142 delegados: 36 para a Alemanha, França e Itália; 14 para a Bélgica e Países Baixos; e 6 para o Luxemburgo (artigo 138º). No que diz respeito à periodicidade das reuniões, manteve-se a estrutura definida para a Assembleia da CECA, com uma sessão anual, podendo reunir extraordinariamente a pedido da maioria dos seus membros, do Conselho ou da Comissão (artigo 139). Como principais competências, a Assembleia da CEE dispunha do poder para discutir o relatório geral anual da Comissão, e da capacidade de adoptar uma moção de censura sobre as actividades da Comissão, por maioria de dois terços dos votos, levando à sua destituição colectiva (artigo 143º e 144º), mecanismo previsto igualmente no Tratado da CECA.

### *1.3. O Tratado de Bruxelas e a fusão institucional*

O Tratado de Bruxelas, assinado a 8 de abril de 1965, teve como objectivo simplificar o funcionamento das instituições europeias através da criação de uma Comissão única e de um Conselho único para as três Comunidades (CEE, Euratom e CECA), completando assim o processo iniciado com a criação da Assembleia Parlamentar e do Tribunal de Justiça comuns.

O Tratado de Bruxelas veio confirmar a preponderância da CEE face às restantes Comunidades, tendo-se mantido no essencial o seu regime institucional.

A composição da Comissão única manteve o número de membros em 9, podendo este número ser alterado por decisão unânime do Conselho, mantendo-se a

exigência de terem a nacionalidade de um Estado membro (artigo 10º, nº1). A limitação de um máximo de dois membros por cada nacionalidade, foi acrescida a obrigatoriedade de existir pelo menos um nacional de cada um dos Estados membros (artigo 10º, nº1). Os membros da Comissão continuavam obrigados a agir no interesse comunitário, sendo escolhidos de comum acordo pelos governos dos Estados membros para um mandato de 4 anos (artigo 10º e 11º), mantendo-se a obrigação da Comissão apresentar anualmente ao Parlamento um relatório geral das actividades das Comunidades (artigo 18º). Apesar da escolha do presidente e dos vice-presidentes da Comissão se manter nos moldes definidos no Tratado da CEE, o número de vice-presidentes foi alargado para três (artigo 14º). O Tratado de Fusão previa igualmente a cessação de funções dos Comissários por falta grave, sendo demitidos pelo Tribunal de Justiça a pedido do Conselho ou da Comissão (artigo 13º).

No que diz respeito à fusão dos Conselhos, o modelo resultante do Tratado de Bruxelas seguiu também o quadro delineado pelo Tratado da CEE, consagrando as presidências semestrais (artigo 2º). Relativamente aos poderes do Conselho, o novo Tratado também não trouxe alterações, mantendo as competências desta instituição sobre cada uma das comunidades nos moldes em que estavam definidos nos Tratados constitutivos (artigo 1º), não ficando especificadas as modalidades de colaboração com a Comissão, as quais, nos termos do Tratado, deveriam ser acordadas pelas duas instituições (artigo 15º). A grande alteração prendeu-se com a criação do Comité de representantes permanentes, que anteriormente tinha carácter facultativo, com competência para preparar os trabalhos do Conselho (artigo 4º).

## **2. Das Comunidades à União Europeia**

Apesar de ao nível do mercado único ainda subsistir um número considerável de obstáculos à livre circulação, os anos que se seguiram aos Tratados constitutivos foram marcados por uma percepção de sucesso da CEE, para a qual contribuiu o forte crescimento económico registado na década de 60, a concretização da união aduaneira e a eliminação progressiva das fronteiras internas. Estes êxitos relançaram o objectivo de uma União política dos Estados membros para o primeiro plano do projecto europeu.

É neste contexto que Parlamento conheceu os primeiros reforços das suas

competências, tendo-lhe sido conferidos poderes de controlo em matéria orçamental pelo Tratado do Luxemburgo, de 1970. Em 1975, com o Tratado de Bruxelas, o Parlamento conseguiu novos poderes em matéria orçamental, nomeadamente a possibilidade de rejeitar propostas de orçamento e de dar quitação à Comissão quanto à execução orçamental.

Apesar destes reforços importantes dos poderes do Parlamento Europeu, a mudança mais significativa não resultou de nenhum Tratado, mas sim do Acto de 20 de Setembro de 1976, que estabeleceu a eleição por sufrágio universal directo do Parlamento Europeu pelas populações da Comunidade, introduzindo-se assim o elemento de legitimidade participativa directa no projecto europeu. As primeiras eleições tiveram lugar em Junho de 1979, num momento em que a Comunidade já tinha conhecido o seu primeiro alargamento com a adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido em 1973.

Com o reforço das suas competências e, sobretudo, plenamente legitimado pelo voto popular, a relação do Parlamento com o Conselho sofreu um forte abalo em 1980, motivado pela discussão do orçamento. É neste contexto que Spinelli, ex-comissário e fundador do movimento federalista europeu, juntamente com um grupo de 9 deputados, dá início ao debate da redefinição do funcionamento das instituições, integrando a Comissão de Assuntos Institucionais criada pelo PE em 1981 (ano da adesão da Grécia) que viria a formular o esquema que daria corpo à União Europeia.

O projecto de Tratado foi adoptado pelo Parlamento em 1984, e tinha como objectivo criar um equilíbrio entre as três instituições através de um sistema bicameral. Nesse mesmo ano, no Conselho Europeu de Fontainebleau, o projecto de Tratado do Parlamento é analisado por um Comité presidido pelo senador irlandês Dooge, que elaborou um relatório a instar o Conselho a convocar uma Conferência Intergovernamental (CIG) para negociar o Tratado da União Europeia, a qual foi proposta pelo Conselho Europeu de Milão de 1985. Nesse mesmo ano a CIG foi iniciada sob a presidência luxemburguesa, sendo encerrada na Haia em Fevereiro de 1986. Estavam assim lançadas as bases para a adopção do Acto Único Europeu.

### *2.1. O Acto Único Europeu*

O Acto Único Europeu (AUE) foi assinado a 16 de Fevereiro de 1986, tendo

entrado em vigor a 1 de Julho de 1987, numa Europa a 12, já depois da adesão de Portugal e Espanha, e constituiu a primeira grande alteração ao Tratado da CEE. Além de ter como objectivo a realização do mercado interno, o AUE tinha em vista o relançamento da integração europeia, alterando as regras das instituições e alargando as competências comunitárias, nomeadamente no âmbito da investigação e desenvolvimento, do ambiente e da política externa comum.

Ao nível institucional, a principal novidade decorrente do Acto Único Europeu prendeu-se com o reforço significativo dos poderes do Parlamento Europeu, podendo mesmo falar-se de uma mudança de paradigma. O PE passou a ser determinante para os processos de alargamento ou acordos de associação, que passaram a depender do seu parecer favorável. No processo legislativo, o AUE veio conferir ao Parlamento Europeu o estatuto de órgão co-legislador em algumas matérias, através da criação de um processo de cooperação entre o PE e o Conselho, conferindo-lhe verdadeiros poderes legislativos.

Este procedimento de cooperação ficou definido no artigo 7º do AUE, estabelecendo-se que o Conselho, deliberando sob proposta da Comissão e após parecer do Parlamento Europeu, adopta uma posição Comum, a qual é posteriormente transmitida ao PE, devendo ser plenamente fundamentada pelo Conselho e pela Comissão relativamente às razões que conduziram à adopção das suas posições. O Parlamento dispunha então de 3 meses para aprovar a posição comum, sendo o acto em causa definitivamente adoptado pelo Conselho caso o PE não se tivesse pronunciado. Neste prazo, o Parlamento Europeu, deliberando por maioria absoluta, poderia propor alterações à posição comum ou rejeitá-la, sendo o resultado da deliberação transmitido ao Conselho e à Comissão. No caso de rejeição, o Conselho apenas poderia deliberar em segunda leitura por unanimidade. Caso o Parlamento tivesse avançado com alterações, a Comissão teria um mês para reexaminar a proposta em que o Conselho se baseou para adoptar a posição comum, a partir das alterações propostas pelo PE. Após análise, a Comissão deveria remeter ao Conselho a sua proposta reexaminada, devendo referir as alterações do Parlamento que não tenham recebido o seu acordo, acompanhadas de um parecer sobre as mesmas, podendo o Conselho adoptar essas alterações por unanimidade. No prazo de 3 meses, caso o Conselho pretendesse adoptar a proposta reexaminada da Comissão, poderia

fazê-lo por maioria qualificada, sendo exigida unanimidade para a alterar. No caso do Conselho não se pronunciar neste prazo, considerar-se-ia que a proposta da Comissão não foi adoptada.

Este procedimento, de acordo com o artigo 6º do AUE, era aplicável aos actos relativos à regulamentação sobre discriminação com base na nacionalidade, livre circulação de trabalhadores, liberdade de estabelecimento, regime especial para estrangeiros, actividades não remuneradas e reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos. Além do surgimento do poder legislativo do Parlamento em matérias relevantes para o mercado único, a sua posição foi igualmente reforçada nos processos de adesão, que dependiam de decisão unânime do conselho, depois de consultada a Comissão, mas dependendo de parecer favorável do PE, que se pronunciaria por maioria absoluta (artigo 8º do AUE). Também os acordos de associação passaram a depender de parecer favorável do Parlamento, que se pronunciaria igualmente por maioria absoluta dos seus membros.

## *2.2. O Tratado de Maastricht*

O Tratado de Maastricht, assinado a 7 de fevereiro de 1992, constituiu um marco no processo de integração europeu através da criação de uma União Europeia assente em três pilares – as Comunidades Europeias, a política externa e de segurança comum e a cooperação policial e judiciária em matéria penal – e da instituição de uma cidadania da União. À semelhança dos Tratados anteriores, o aprofundamento do projecto europeu assume um papel relevante neste Tratado, o qual fica marcado pela criação da União Económica e Monetária e pelo alargamento das políticas comunitárias a seis novos domínios: redes transeuropeias, política industrial, defesa do consumidor, educação e formação profissional, juventude e cultura. Contudo, uma das características mais relevantes do Tratado de Maastricht é a referência, pela primeira vez, à intenção de reforçar o carácter democrático das instituições comunitárias. Além da criação da cidadania europeia, este reforço é obtido através de um aumento claro dos poderes do Parlamento Europeu, decorrente em grande parte do surgimento do processo de co-decisão, e da instituição do princípio da subsidiariedade, de acordo com o qual as decisões devem ser tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

A criação da cidadania europeia, prevista no artigo B, e automaticamente

reconhecida a qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado membro, veio garantir o direito de circulação e permanência no território dos Estados membros, mas também um conjunto relevante de direitos políticos que constituíram um progresso significativo do quadro democrático da União. Através da cidadania europeia, o Tratado de Maastricht veio garantir a qualquer cidadão da União residente num Estado membro que não fosse o da sua nacionalidade o direito de eleger e ser eleito nas eleições municipais e europeias do Estado membro de residência nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Um outro elemento inovador foi a introdução do direito de petição, conferido a qualquer cidadão da União, bem como a qualquer outra pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado membro, o direito de apresentar petições ao Parlamento Europeu sobre qualquer questão que se integre nos domínios de actividade da União e que lhe diga directamente respeito. Estas disposições, conjuntamente com o reconhecimento da importância do papel dos partidos políticos europeus como factor de integração na União (artigo 138º-A), representaram um contributo fundamental para a criação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União, determinante para o aprofundamento do projecto europeu.

No quadro institucional, o Tratado de Maastricht veio acrescentar uma nova instituição: o Tribunal de Contas. Relativamente às instituições já existentes, e nas quais temos centrado a nossa análise, o Tratado veio alterar o equilíbrio de poderes existente, com um reforço evidente do papel do Parlamento Europeu, sendo uma das principais alterações neste domínio a inclusão do Parlamento na escolha da Comissão, em pé de igualdade com o Conselho. Na arquitectura desenhada por este Tratado, o Parlamento passou a ser consultado antes da nomeação do Presidente da Comissão, cabendo depois ao Presidente designado e aos governos dos Estados membros proceder à escolha dos restantes membros da Comissão. Estes membros seriam depois colegialmente sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu, sem o qual não poderiam ser nomeados pelo Conselho (artigo 158º). Os mecanismos de controlo ao dispor do PE foram também aumentados, podendo criar comissões de inquérito temporárias, a pedido de um quarto dos seus membros, para analisar alegações de infracção ou de má administração na aplicação do direito comunitário (138º-C). Com o Tratado de Maastricht, o Parlamento passou também a poder solicitar à Comissão, por

maioria dos seus membros, que submetesse à sua apreciação todas as propostas adequadas sobre as questões que se lhe afigurassem requerer a elaboração de actos comunitários para efeitos de aplicação dos Tratados (138º-B).

No que se refere à Comissão, além do processo de nomeação já referido, as principais alterações verificaram-se no aumento do número de Comissários para 17, devendo ter, pelo menos, um nacional de cada Estado membro, e não podendo nenhum Estado ter mais do que dois Comissários (artigo 157º). O mandato da Comissão foi também alterado para 5 anos, de forma a coincidir com o mandato do Parlamento Europeu (artigo 158º). Relativamente ao Conselho, à criação do Comité de Representantes Permanentes instituído pelo AUE, o Tratado de Maastricht veio acrescentar o Secretariado Geral do Conselho, para o assistir no exercício do seu mandato (artigo 151º).

Ao nível do processo de decisão, as alterações trazidas por Maastricht foram também consideráveis. Aos processos de consulta, de parecer favorável e de cooperação já previstos nos Tratados anteriores, foi acrescentado o processo de co-decisão, previsto no artigo 189º-B.

De acordo com este novo procedimento, a Comissão apresenta simultaneamente uma proposta ao Conselho e ao Parlamento Europeu, cabendo ao Conselho, após parecer do PE e deliberando por maioria qualificada, adoptar uma posição comum. A posição comum é depois transmitida ao Parlamento, contendo uma justificação das razões que conduziram à sua adopção, devendo a Comissão informar igualmente o PE da sua posição. O Parlamento Europeu dispõe então de 3 meses para tomar uma de quatro atitudes possíveis: i) aprovar a posição comum, sendo o acto definitivamente adoptado pelo Conselho; ii) não se pronunciar, considerando-se uma aceitação tácita que leva à adopção do acto pelo Conselho; iii) indicar, por maioria absoluta dos seus membros, que tenciona rejeitar a posição comum, informando imediatamente o Conselho desta intenção; iv) propor emendas à posição comum, por maioria absoluta.

No caso do Parlamento indicar que tenciona rejeitar a posição comum, o Conselho pode convocar uma reunião do Comité de Conciliação, para esclarecer a posição do PE, podendo este último, por maioria dos seus membros seguir um dos seguintes caminhos: confirmar a posição comum, levando à adopção do acto; rejeitar a



posição comum, considerando-se que o acto não foi adoptado; ou propor alterações. No caso do Parlamento Europeu propor alterações, o Conselho dispõe de três meses para deliberar, por maioria qualificada, sobre a aprovação das emendas. Caso a Comissão tenha dado parecer negativo a alguma das propostas formuladas pelo PE, o Conselho apenas pode adoptar o acto em questão deliberando por unanimidade.

Em caso de não adopção do acto, o Presidente do Conselho, em acordo com o Presidente do Parlamento Europeu, convoca o Comité de Conciliação. Este Comité, de acordo com o Tratado de Maastricht, seria composto pelos membros do Conselho ou os seus representantes, indicando o Parlamento um número igual de representantes, os quais teriam como objectivo chegar a acordo sobre um projecto comum, por maioria qualificada dos representantes do Conselho e maioria dos representantes do PE. A Comissão participa nos trabalhos do Comité, cabendo-lhe promover todas as iniciativas necessárias para promover uma aproximação das posições. O Comité dispõe de seis semanas após a sua convocatória para aprovar um projecto comum, sendo depois enviado ao Parlamento e ao Conselho, que devem aprovar a adopção do acto de acordo com o projecto comum. Caso uma das instituições não aprove o acto, considera-se que não foi adoptado.

Com o Tratado de Maastricht o procedimento de co-decisão foi alargado à maioria dos domínios abrangidos pela legislação comunitária, ficando o processo de cooperação reduzido a algumas decisões no âmbito da União Económica e Monetária e o processo de consulta e domínios cuja decisão implique a unanimidade do Conselho (questões fiscais, política industrial, ordenamento do território maioria qualificada (política agrícola e política de concorrência)).

### **3. Os Tratados de Amesterdão e Nice e os alargamentos da União**

O Tratado de Maastricht previa, no nº 2 do seu artigo N, a convocação de uma conferência dos representantes dos governos dos Estados membros para examinar as disposições dos Tratados cuja revisão estava prevista, tendo este mandato sido posteriormente estendido pelo Conselho às questões institucionais decorrentes do processo de alargamento a 15, com a entrada da Suécia, Áustria e Finlândia (bem como a inclusão da República Democrática Alemã, na sequência do processo de reunificação). Para o efeito, foi criado pelo Conselho um grupo de reflexão que

apresentou um relatório que serviu de base à proposta da presidência irlandesa e à reformulação posterior efectuada pela presidência holandesa. No decurso deste processo, pela primeira vez na história da integração europeia, o Parlamento Europeu foi directamente associado à modificação dos Tratados. No Conselho Europeu de Amesterdão, realizado a 16 e 17 de junho de 1997, foi obtido o acordo político quanto ao novo Tratado.

### *3.1. O Tratado de Amesterdão*

O Tratado de Amesterdão foi assinado no dia 2 de outubro de 1997 e trouxe desenvolvimentos significativos ao quadro das políticas da União e das Comunidades, bem como ao processo de democratização. Entre os principais objectivos deste Tratado estavam a preparação das instituições para a adesão de mais países à União e o reforço da transparência do processo de decisão.

No que diz respeito ao quadro institucional, o Tratado de Amesterdão veio fixar o número máximo de deputados do Parlamento Europeu em 700 e o número de Comissários em 20, tendo já em vista os futuros alargamentos. Por outro lado, o papel do Parlamento na escolha do Presidente da Comissão foi reforçado, passando a dispor de um voto prévio de aprovação (artigo 158º nº2). O papel do Presidente da Comissão foi também valorizado, ficando definido que “a Comissão actuará sob a orientação política do seu Presidente” (artigo 163º).

Relativamente ao processo legislativo, o processo de co-decisão foi alargado a um número maior de domínios legislativos, passando a aplicar-se a todos os casos em que o Conselho delibera por maioria qualificada (com excepção da política agrícola e da política de concorrência). Igualmente importante foi a simplificação deste processo, prevista no artigo 189º-B, que veio tornar possível adopção de um acto em primeira leitura caso o Parlamento e o Conselho estejam de acordo, deixando o Conselho de poder impor a sua posição unilateralmente em terceira leitura.

No sentido de emprestar à União uma maior transparência, o Tratado de Amesterdão veio introduzir uma disposição no sentido de tornar públicos os documentos do Conselho sempre que actue no exercício de poderes legislativos, sendo publicitados os resultados das votações e as declarações de voto (artigo 151º nº3). No mesmo sentido, o artigo 191º-A veio garantir a todos os cidadãos da União e a todas as

peessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham sede num Estado membro o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, devendo cada uma das instituições estabelecer no respectivo regulamento interno as disposições específicas sobre o acesso aos seus documentos. Além destas disposições, o Tratado de Amesterdão veio proceder a uma simplificação dos Tratados anteriores, eliminando as disposições que caducaram ou que se tornaram obsoletas e procedendo a uma nova numeração dos Tratados, tendo em vista uma melhor compreensão do acervo comunitário.

### *3.2. O Tratado de Nice*

Apesar dos progressos obtidos, o Tratado de Amesterdão previa já, no Protocolo relativo às Instituições na perspectiva do alargamento da União Europeia, a convocação de uma Conferência Intergovernamental (CIG). Esta CIG deveria ter lugar o mais tardar um ano antes da data em que a União passasse a ser constituída por mais de 20 Estados membros, tendo em vista proceder a uma revisão das disposições dos Tratados relativas à composição e ao funcionamento das Instituições. A CIG foi convocada em Fevereiro de 2000, tendo permitido a conclusão do Tratado de Nice no Conselho Europeu de Nice, de 11 de Dezembro de 2000, tendo-se procedido à sua assinatura no dia 26 de Fevereiro de 2001.

As reformas trazidas pelo Tratado de Nice no capítulo institucional foram essencialmente técnicas, procurando manter o equilíbrio institucional pré-existente com a introdução de pequenas alterações pensadas no quadro dos futuros alargamentos da União. Neste sentido, foram introduzidas mudanças na ponderação dos votos do Conselho, sendo ampliado o número de títulos decididos por maioria qualificada; alterou-se a composição da Comissão, reforçando os poderes do Presidente e modificando o modo de nomeação; e estendeu-se o procedimento de co-decisão a um número mais elevado de matérias.

No que diz respeito às mudanças introduzidas no funcionamento do Conselho, o Tratado de Nice veio trazer uma alteração da ponderação dos votos para obter maioria qualificada. No artigo 3º do Protocolo relativo ao alargamento da União Europeia, estabeleceu para a Europa a 15 um total de 237 votos, definindo o limiar da maioria qualificada nos 169 votos. Ainda no que se refere à maioria qualificada, foi

introduzido um novo artigo 205º no Tratado da Comunidade Europeia, estabelecendo a cláusula demográfica, segundo a qual qualquer Estado membro pode pedir que se verifique se essa maioria qualificada representa, pelo menos, 62% da população da União, o que não se verificando impossibilitaria a adopção do acto.

Contudo, como a adesão de novos Estados membros ocorreu antes da data prevista, o Tratado de Adesão dos dez novos países (República Checa, Estónia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Eslovénia e Eslováquia) veio alterar algumas disposições do Tratado de Nice sobre esta matéria, tendo a entrada em vigor da nova ponderação de votos sido antecipada para coincidir com a entrada em funções da nova Comissão. De acordo com o estatuído na Declaração nº21 do Tratado de Nice, o limiar da maioria qualificada foi fixado em 232 votos, num total de 321 (72,3%), devendo a decisão representar a maioria dos membros do Conselho, sob reserva da cláusula demográfica. Com a adesão da Roménia e da Bulgária, o total de votos passou para 345, tendo o limiar da maioria qualificada passado para 255 votos (73,91%).

No que se refere à Comissão, a questão da sua dimensão esteve no centro das negociações que conduziram ao Tratado de Nice, tendo havido Estados a defender uma Comissão de dimensão reduzida e outros que se bateram por uma Comissão com um nacional de cada Estado membro. No Protocolo relativo ao alargamento da UE anexo ao Tratado de Nice, o artigo 4º estabelecia que a Comissão passaria a contar com apenas um nacional por Estado membro a partir de 2005. O Protocolo previa também que quando a União contasse com 27 Estados membros o número exacto de Comissários seria fixado pelo Conselho. Com a entrada em vigor do Tratado de Nice, a nomeação da Comissão, tal como o seu Presidente, passou a ser feita por maioria qualificada, em vez de unanimidade (artigo 215º). A escolha do Presidente permaneceu sujeita a aprovação pelo Parlamento Europeu, sucedendo o mesmo com a lista da Comissão.

O elemento mais relevante das alterações efectuadas na Comissão é, contudo, o reforço do papel do Presidente da Comissão Europeia (artigo 217º). Com o Tratado de Nice, o Presidente da Comissão ganhou a competência de decidir a organização interna da Comissão, a fim de assegurar a coerência, eficácia e a colegialidade da sua acção. Este poder permitia ao Presidente não só atribuir as tarefas aos Comissários como também alterar a distribuição de responsabilidades no decurso do mandato,

cabendo-lhe igualmente a nomeação dos vice-presidentes após aprovação pelo colégio. Um elemento relevante, é a consagração do princípio de que qualquer membro da Comissão deveria apresentar a sua demissão caso lhe fosse solicitada pelo Presidente, após aprovação pelo colégio de Comissários.

Relativamente ao Parlamento Europeu, as alterações decorrentes do Tratado de Nice foram escassas, tendo-se limitado à definição do número de deputados no contexto do alargamento. O Tratado de Amesterdão tinha fixado o número de deputados em 700, contudo, o Tratado de Nice veio aumentar este número para 732 (artigo 189º), tendo em vista manter uma proporcionalidade entre o número de lugares no Parlamento e a população dos Estados membros garantindo simultaneamente que as diferentes correntes políticas pudessem estar representadas, mesmo nos Estados menos populosos. Igualmente importante para o Parlamento foi um novo reforço do processo de co-decisão, que foi estendido a 37 bases jurídicas, mais 14 do que as previstas pelo Tratado de Amesterdão.

#### **4. A evolução da legitimidade nos Tratados**

Os Tratados constitutivos das Comunidades Europeias e o Tratado de Fusão lançaram, como já referimos, a base institucional do projecto europeu. Sendo ainda de uma fase inicial, a delegação de competências ocorreu de forma gradual: primeiro nos sectores do carvão e do aço e, mais tarde, atendendo ao bom desempenho da CECA, foi alargada à criação do mercado único, com a definição de algumas políticas comuns, e à energia atómica. Este quadro institucional atribuía à Comissão o poder de iniciativa e negociação nos domínios legislativo e das relações económicas externas, o poder de decisão ficava atribuído ao Conselho e o Parlamento Europeu dispunha de um poder meramente consultivo.

Sem um aprofundamento da União política, não resultava evidente a necessidade de formas complexas de legitimidade e responsabilização, o que permitiu a supressão da referência à possibilidade de eleição dos delegados à Assembleia por sufrágio universal directo prevista no Tratado da CECA. A origem da legitimidade, neste contexto de fraca integração política, decorreu fundamentalmente da delegação de poderes efectuada pelos Estados membros nas Comunidades através dos Tratados. Contudo, a legitimidade pelos resultados veio a revelar-se uma fonte suficientemente

sólida, uma vez que os Tratados constitutivos tinham como elemento central a salvaguarda da paz na Europa, procurando garanti-la através da expansão económica, aumento do emprego e melhoria do nível de vida nos Estados membros, objectivos comungados pelos cidadãos europeus no contexto pós-guerra e que se pode considerar que foram plenamente atingidos.

O elemento da responsabilização estava também presente nos Tratados constitutivos. Contudo, tratando-se de entidades com um carácter essencialmente burocrático, sem uma dimensão política profunda, os mecanismos criados assentavam essencialmente na prestação de contas no quadro institucional, como por exemplo a obrigatoriedade imposta à Comissão de fundamentar todos os pareceres e decisões que tomasse ou a necessidade de apresentar um relatório anual da sua actividade. O Parlamento, apesar de dispor apenas de poderes de controlo reduzidos, tinha a possibilidade de chumbar o relatório da Comissão e conduzir à sua demissão em bloco, sendo igualmente possível a demissão individual dos membros da Comissão em caso de falta grave, cabendo esta decisão ao Tribunal de Justiça, a pedido do Conselho ou da Comissão.

O período compreendido entre a assinatura do Tratado de Fusão e o Tratado de Maastricht trouxe avanços fundamentais para o reforço da legitimidade democrática da União, tendo esta questão assumido um papel central nas mudanças institucionais verificadas. O elemento mais significativo, porventura um dos mais relevantes do processo de construção europeu, foi a eleição directa dos membros do Parlamento Europeu. Apesar de na década de 70 o Parlamento ter conhecido um reforço dos seus poderes no domínio orçamental, foram as eleições europeias que vieram conferir ao PE um elemento de legitimidade participativa que permitiu a uma mudança de paradigma no quadro institucional da União.

Graças a este elemento, e com as alterações decorrentes do Acto Único Europeu e do Tratado de Maastricht, o Parlamento Europeu passou de uma instituição que dispunha apenas de poderes de controlo a um órgão político e decisório. O reforço da legitimidade do Parlamento traduziu-se também num reforço da legitimidade da Comissão: ainda que não fosse eleita por pelos cidadãos, a sua composição passou a estar sujeita à aprovação dos seus representantes directamente eleitos, reduzindo-se assim a distância que separava os eleitores da União da escolha do Presidente da

Comissão e dos Comissários. A par desta alteração, a dimensão decisória assumida pelo Parlamento Europeu a partir destes Tratados, com a instituição dos procedimentos de cooperação e co-decisão, veio também conferir uma legitimidade acrescida às políticas da União, sem a qual a continuidade do aprofundamento da integração europeia estaria em causa.

No campo da responsabilização, foi também o reforço dos poderes do Parlamento Europeu que veio trazer as mudanças mais significativas, nomeadamente através da possibilidade de criar comissões de inquérito e da capacidade de solicitar à Comissão a apresentação de propostas.

Um outro elemento fundamental para o reforço da legitimidade democrática da União, trazido pelo Tratado de Maastricht, foi a instituição da cidadania europeia, que além do direito de circulação e permanência nos Estados membros veio possibilitar a instituição de dois elementos fundamentais no quadro democrático: o direito de petição ao Parlamento Europeu e a capacidade eleitoral activa e passiva nas eleições municipais e europeias, para todos os cidadãos que residissem num Estado membro que não o seu de origem. Estas inovações, conjuntamente com o reconhecimento da importância dos partidos políticos europeus, foram elementos fundamentais para o desenvolvimento de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União.

O Tratado de Amesterdão veio prosseguir o caminho do reforço da legitimidade e responsabilização da União, iniciado na década de 70 com o reforço dos poderes do PE e a eleição directa dos seus membros, e prosseguido pelo Acto Único Europeu e o Tratado de Maastricht. No domínio da legitimidade, destacam-se o reforço do papel do Parlamento na escolha do Presidente da Comissão, conferindo-lhe uma maior legitimidade, e o aumento do número de matérias sujeitas ao processo de co-decisão e a sua simplificação. Contudo, foi no domínio da responsabilização que o Tratado de Amesterdão apresentou as inovações mais relevantes, com a introdução do princípio da publicidade dos documentos do Conselho sempre que actue no exercício de poderes legislativos, sendo igualmente publicados os resultados das votações e as declarações de voto. No mesmo sentido, foram também reforçados os poderes dos cidadãos, sendo-lhes garantindo o acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

Dos Tratados constitutivos ao Tratado de Amesterdão, resulta evidente o reforço da legitimidade e responsabilização das instituições da União como um dos elementos centrais do processo de construção europeu. Contudo, esta tendência não se manteve no Tratado de Nice. A preponderância colocada no aumento da eficácia decisória de uma União alargada veio sacrificar o reforço da legitimidade democrática que vinha sendo seguido pelos Tratados anteriores. Um dos elementos mais significativos neste domínio é o reforço considerável dos poderes do Presidente da Comissão, que passou a definir as áreas dos Comissários e garantiu o poder de solicitar a sua demissão, sem que tenha havido qualquer reforço da sua legitimidade democrática ou dos mecanismos de responsabilização a que se encontrava sujeito. Apesar do aumento das matérias sujeitas ao processo de co-decisão, com o consequente reforço da posição do Parlamento, o desenho institucional decorrente de Nice acabou por fortalecer a instituição com menor grau de legitimidade participativa, sem que para isso tenha apresentado soluções para o seu reforço. É certo que a quase duplicação do número de Estados membros teria obrigatoriamente que conduzir a alterações institucionais, sob pena das divergências entre os Estados conduzirem a União a uma situação de impasse ou bloqueio. Contudo, parece-nos que esse problema poderia ser eficazmente respondido pelas alterações efectuadas pelo Tratado de Nice no Conselho, diminuindo o número de matérias sujeitas a decisão por unanimidade, criando simultaneamente um sistema de maioria qualificada exigente, que permite salvaguardar posições minoritárias. O reforço dos poderes do Presidente da Comissão e da própria Comissão seriam também desejáveis e necessários para assegurar o interesse comunitário numa União a 27. No entanto, julgamos que este reforço poderia e deveria ter sido acompanhado de um reforço da legitimidade participativa da Comissão, à semelhança do que sucedeu em todos os Tratados anteriores.



### **CAPÍTULO III**

#### **O Tratado de Lisboa e o reforço da legitimidade democrática da União**

Na análise do Tratado de Lisboa consideraremos a génese do Tratado, bem como a sua evolução e as dificuldades verificadas no seu processo de ratificação. Procuraremos de seguida centrar-nos na análise das alterações decorrentes do Tratado de Lisboa. Neste último domínio, analisaremos as alterações introduzidas ao nível da reforma institucional, da inclusão dos princípios democráticos no Tratado e da definição dos limites das competências da União, procedendo a uma análise crítica das evoluções verificadas no domínio do reforço democrático da União, aferindo assim os progressos conseguidos face aos Tratados anteriores. Apresentaremos também neste capítulo uma análise crítica das limitações do Tratado de Lisboa, apontando soluções no sentido de garantir um reforço mais profundo da legitimidade e da responsabilização da União, das suas instituições e dos seus agentes.

##### **1. A génese do Tratado de Lisboa**

A Declaração respeitante ao futuro da União, anexa à acta final da CIG de 2000, reconhecia “a necessidade de se melhorar e acompanhar permanentemente a legitimidade democrática e a transparência da União e das suas Instituições, por forma a aproximá-las dos cidadãos dos Estados membros”. Neste sentido, o Conselho Europeu de 2001, reunido em Laeken, convocou uma Convenção Europeia com o objectivo de elaborar uma proposta de revisão dos Tratados. Esta Convenção, presidida pelo ex-Presidente francês Valéry Giscard d'Estaing, incluiu representantes dos Estados membros, do Parlamento Europeu, dos parlamentos nacionais. De acordo com o mandato que lhe foi conferido, a Convenção deveria apresentar uma proposta visando a reforma institucional da União, contudo, o resultado dos seus trabalhos excedeu largamente este mandato, tendo sido apresentado um projecto de Constituição, englobando e simplificando todos os Tratados existentes com a excepção do Tratado Euratom.

Considerando que o reforço da legitimidade democrática constituía um elemento central do projecto constitucional, a Convenção lançou um debate sem

precedentes, tendo havido um estímulo considerável à participação da sociedade civil através da criação um sítio na *internet* para permitir a participação directa dos cidadãos, ou da realização de inúmeras conferências nos diversos Estados membros. Após esta fase de auscultação, a Convenção apresentou a sua proposta de Tratado Constitucional à presidência italiana, em Julho de 2003. O acordo político foi conseguido um ano depois, em Junho de 2004, tendo sido assinado pelos Chefes de Estado dos Estados membros em Outubro desse ano.

O carácter fortemente participativo que caracterizou a elaboração deste texto, aliado à percepção de um apoio generalizado ao projecto europeu por parte dos cidadãos, levou alguns Estados membros a optarem por uma ratificação via referendo, mesmo não se encontrando constitucionalmente vinculados a essa obrigação (casos da França, Países Baixos, Portugal, Espanha ou Reino Unido) . Após a ratificação parlamentar em alguns Estados membros, bem como a vitória do “sim” nos referendos espanhol e luxemburguês, o Tratado Constitucional conheceu o seu fim prematuro com a rejeição nos referendos realizados em França e nos Países Baixos. Estes resultados conduziram à suspensão do processo de ratificação nos restantes Estados membros, tendo o Conselho Europeu de 16 e 17 de Junho de 2005 “decretado” um período de reflexão sobre o futuro da Europa. Só dois anos mais tarde seria posto um fim a este impasse, tendo surgido como alternativa o Tratado de Lisboa.

## **2. Elaboração e ratificação do Tratado de Lisboa**

A decisão de pôr fim ao período de reflexão e retomar a revisão dos Tratados foi tomada no Conselho Europeu de 21 e 22 de Junho de 2007, sob presidência alemã, no contexto dos 50 anos da assinatura do Tratado de Roma. Neste Conselho Europeu foi decidida a convocação de uma CIG para finalizar e adoptar um “Tratado reformador” para a União Europeia, tendo o texto final sido aprovado durante o Conselho Europeu informal de Lisboa, a 18 e 19 de Outubro. O tempo recorde em que se conseguiu um consenso em torno deste Tratado deveu-se em boa parte ao facto de se ter baseado no Tratado Constitucional, cujo texto já tinha merecido a concordância política de 25 Estados membros, tendo o mandato conferido à CIG definido como orientação base a remoção das referências constitucionais existentes. Apesar deste consenso prévio facilitador, as negociações revelaram-se difíceis devido às reservas

manifestadas pelo Reino Unido e pela Polónia relativamente à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e ao sistema de votação no Conselho, tendo estas questões sido resolvidas com a criação de um protocolo adicional sobre a Carta e o adiamento do novo sistema de votação para 2014. Igualmente importante terá sido o facto do mandato da CIG ter sido definido durante a presidência alemã e o empenho demonstrado pela presidência portuguesa, que lhe sucedeu, em concluir o Tratado durante o seu mandato.

Assinado o Tratado de Lisboa, no dia 13 de Dezembro de 2007, foi necessário dar início ao processo de ratificação nos 27 Estados membros. Temendo um novo impasse como o que sucedera com o Tratado Constitucional, que poderia por em causa o projecto europeu, os governos dos Estados membros optaram pela ratificação parlamentar do texto, numa decisão que encerrava em si uma contradição quanto ao desejo de uma maior legitimidade democrática da União. Em alguns países, como Portugal ou o Reino Unido, em que os governos nacionais haviam prometido a realização de referendos, a decisão por uma ratificação parlamentar não foi pacífica. Contudo, os riscos de um impasse falaram mais alto e temendo um efeito de domino, os governos dos Estados membros conseguiram evitar a realização de referendos. A única excepção a este cenário foi a Irlanda, cuja ratificação via referendo decorria de uma obrigação constitucional.

Apesar de existir apenas uma excepção, o pior cenário possível acabou por se verificar: os eleitores irlandeses rejeitaram o Tratado de Lisboa. Contrariamente ao que sucedera depois dos referendos francês e holandês ao Tratado Constitucional, e apesar de ser necessária a ratificação por todos os Estados membros para o Tratado entrar em vigor, o Presidente da Comissão Europeia pediu aos Estados membros para prosseguirem com os processos de ratificação. Se o resultado do referendo irlandês não foi ignorado, foi, no mínimo, profundamente desvalorizado. Enquanto decorriam as ratificações parlamentares nos diversos Estados membros, o Presidente da Comissão, juntamente com o governo irlandês, encetaram negociações tendo em vista a realização de um novo referendo. Depois de uma análise das motivações que levaram a maioria dos eleitores a rejeitar o Tratado de Lisboa, já referidas no primeiro capítulo desta dissertação, foram dadas garantias de que a UE não poderia influenciar áreas cruciais da soberania irlandesa, como política fiscal, neutralidade militar e

assuntos domésticos como aborto. Estas garantias, conjugadas com a debilitação já perceptível da economia irlandesa, que levaria ao pedido de resgate financeiro em 2010, permitiram uma vitória expressiva do “sim” no referendo realizado a 2 de Outubro de 2009. A República Checa foi o último Estado membro a concluir o processo de ratificação, em 3 de Novembro, tendo o Tratado de Lisboa entrado em vigor no dia 1 de Dezembro de 2009.

### **3. As alterações decorrentes do Tratado de Lisboa**

A importância do reforço da legitimidade da União no Tratado de Lisboa fica patente logo no preâmbulo do Tratado. Contrariamente aos preâmbulos extensos dos Tratados anteriores, o do Tratado de Lisboa é constituído por um único parágrafo, que exprime um desígnio simples: “completar o processo lançado pelo Tratado de Amesterdão e pelo Tratado de Nice no sentido de reforçar a legitimidade democrática da União, e bem assim a coerência da sua acção”. Neste sentido, o Tratado de Lisboa veio alterar o quadro institucional, destacando-se um novo reforço dos poderes do Parlamento Europeu em matéria legislativa, orçamental e sobre acordos internacionais; aumentou a relevância dos parlamentos nacionais no trabalho da União através do reforço do princípio da subsidiariedade; clarificou a divisão de competências entre a União e os Estados membros; reforçou a voz dos cidadãos, através do direito de iniciativa popular; e reconheceu explicitamente, pela primeira vez, a possibilidade de um Estado membro abandonar a União.

#### ***3.1. A reforma institucional***

No plano da reforma institucional, o Tratado de Lisboa veio aumentar o número de instituições, acrescentando ao quadro existente o Banco Central Europeu e consagrando o Conselho Europeu como instituição distinta do Conselho (artigo 9º TUE). O Conselho Europeu, nos termos do artigo 9º-B, tem como missão dar à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento, cabendo-lhe a definição das orientações e prioridades políticas gerais da União, mas não tendo uma função legislativa. Uma das novidades mais significativas do Tratado de Lisboa prende-se precisamente com o Conselho Europeu, mais concretamente com a criação da figura do Presidente do Conselho Europeu, escolhido pelos Chefes de Estado e de Governo

por maioria qualificada, por um mandato de dois anos e meio passível de uma renovação, podendo ser posto termo ao seu mandato em caso de impedimento ou de falta grave, de acordo com o mesmo procedimento.

O Tratado de Lisboa atribuiu ao Presidente do Conselho Europeu as seguintes competências: presidir e dinamizar os trabalhos; assegurar a preparação e continuidade dos trabalhos em cooperação com o Presidente da Comissão e com base nos trabalhos do Conselho de Assuntos Gerais; facilitar a coesão e o consenso no âmbito da instituição; e apresentar um relatório ao Parlamento Europeu após cada uma das reuniões do Conselho Europeu. Além destas competências, o Tratado de Lisboa atribuiu-lhe também a competência de assegurar a representação externa da União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum, sem prejuízo das atribuições do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Relativamente à composição, além dos Chefes de Estado e de Governo fazem também parte do Conselho Europeu o seu Presidente e o Presidente da Comissão, participando o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança nos trabalhos. Contrariamente ao que sucede no Conselho, o Conselho Europeu pronuncia-se por consenso, reunindo duas vezes por semestre por convocação do seu Presidente ou extraordinariamente sempre que a situação o exija.

O Conselho, por sua vez, manteve o sistema de presidência semestral rotativa (excepto na formação de Negócios Estrangeiros), cabendo-lhe desempenhar, em conjunto com o Parlamento Europeu, a função legislativa e a função orçamental e mantendo igualmente competências na definição das políticas e de coordenação (artigo 9º-C, nº1). Relativamente a esta instituição, as principais alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa tiveram lugar ao nível do método de deliberação do Conselho, tendo-se consagrando a maioria qualificada como regra geral (artigo 9º-C, nº3). Neste domínio, o Tratado veio trazer uma simplificação significativa face a Nice, considerando que a maioria qualificada corresponde a 55% dos membros do Conselho, num mínimo de 15, e representando pelo menos 65% da população da União (artigo 9º-C, nº4). Por outro lado, o Tratado veio definir explicitamente exigências para a existência de uma minoria de bloqueio, devendo ser composta por, pelo menos, quatro membros do Conselho, considerando-se alcançada a maioria

qualificada caso este requisito não fosse preenchido (artigo 9º-C, nº4). Este novo método de votação tem em vista sobretudo o aumento da eficácia do Conselho numa Europa a 27 com perspectivas de alargamento. Contudo, durante as negociações do Tratado, a Polónia opôs-se de forma veemente, tendo-se encontrado como solução o adiamento da sua entrada em vigor para 1 de Novembro de 2014 (artigo 9º-C, nº4 e nº5), mantendo-se em vigor o método de ponderação de votos conforme estatuído no Protocolo relativo às disposições transitórias.

No que se refere à formação do Conselho, sendo assegurada por um representante de cada Estado membro ao nível ministerial, viu definidas explicitamente a formação do Conselho de Assuntos Gerais – a quem compete preparar as reuniões do Conselho Europeu e assegurar o seu seguimento em articulação com o Presidente do Conselho Europeu e a Comissão – e do Conselho de Negócios Estrangeiros, que elabora a acção externa da União de acordo com as linhas estratégicas fixadas pelo Conselho Europeu, e assegura a sua coerência (artigo 9º-C, nº6). O Tratado de Lisboa veio também reforçar a transparência do processo decisório ao nível do Conselho, definindo que as reuniões relativas a deliberações sobre um projecto de acto legislativo são públicas (artigo 9º-C, nº8).

Relativamente à Comissão, artigo 9º-D do Tratado de Lisboa veio reafirmar o seu poder de iniciativa, bem como as suas competências ao nível de coordenação, execução e gestão, afirmando também explicitamente que a Comissão, enquanto colégio, é responsável perante o Parlamento Europeu. O Presidente da Comissão viu os poderes que lhe foram conferidos pelo Tratado de Nice reforçados, passando a dispor do poder para demitir Comissários sem necessidade de aprovação pelo colégio, ficando apenas a demissão do Alto Representante sujeita à aprovação do Conselho Europeu (artigo 9º-D, nº6 alínea c)). Apesar de manter um Comissário por Estado membro até 31 de Outubro de 2014, o Tratado de Lisboa veio definir que a partir dessa data o número de Comissários deveria corresponder a dois terços do número de Estados membros, a menos que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade decida alterar esse número (artigo 9º-D, nº4 e nº5).

Quanto ao método de escolha do Presidente da Comissão, apesar de se ter mantido o procedimento conjunto envolvendo o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu, o Tratado de Lisboa veio introduzir a obrigatoriedade do Conselho Europeu

ter em conta os resultados das eleições para o Parlamento Europeu na escolha do nome a propor ao Parlamento Europeu (artigo 9º-D, nº7). A designação dos Comissários permaneceu de acordo com o procedimento definido em Nice, cabendo ao Conselho, de comum acordo com o Presidente eleito, adoptar a lista das restantes personalidades que comporiam a Comissão, atendendo às sugestões dos Estados membros, competindo depois ao Parlamento Europeu aprovar colegialmente a Comissão proposta (artigo 9º-D, nº7).

Além das alterações na escolha do Presidente da Comissão, o Tratado de Lisboa veio acrescentar uma outra novidade a esta instituição: a figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros, que seria escolhido pelo Conselho Europeu, com o acordo do Presidente da Comissão Europeia, estando depois sujeito a aprovação pelo Parlamento Europeu integrado na lista de Comissários (artigo 9º-E). O Alto Representante assume uma dupla função, sendo simultaneamente mandatário do Conselho e membro da Comissão. Enquanto mandatário do Conselho compete-lhe a presidir ao Conselho de Negócios Estrangeiros, conduzindo a política externa e de segurança comum da União e apresentando propostas para a definição dessa política. Como membro da Comissão, o Alto Representante é um dos vice-presidentes da Comissão, assumindo as responsabilidades que lhe competem no domínio das relações externas da União. Esta dupla função, justifica o procedimento excepcional de demissão de que o Alto Representante beneficia, sendo o único membro da Comissão que não pode ser demitido apenas por pedido do Presidente da Comissão, sendo necessária também a concordância do Conselho.

No que diz respeito ao Parlamento Europeu, o Tratado de Lisboa veio seguir o caminho trilhado pelos Tratados anteriores no sentido do reforço desta instituição, nomeadamente através do reforço das áreas sujeitas à sua competência legislativa. Ao nível das competências, é reconhecido ao PE o exercício das funções legislativa e orçamental em conjunto com o Conselho, mantendo as funções de controlo político e consultivas, e competindo-lhe eleger a Comissão e o seu Presidente (artigo 9º-A, nº1). A composição do PE conhece com o Tratado de Lisboa um aumento do número de deputados, que é fixado num máximo de 750 mais o Presidente, sendo a representação dos cidadãos degressivamente proporcional, com um limiar mínimo de 6 e um máximo de 96 eurodeputados por Estado membro (artigo 9º-A, nº2). A eleição

mantém-se por sufrágio universal directo, livre e secreto, sendo o mandato de 5 anos (artigo 9º-A, nº3).

O reforço mais significativo dos poderes do Parlamento Europeu decorre, contudo, do aumento da sua capacidade enquanto instituição legisladora. Com o Tratado de Lisboa, o processo legislativo da União conheceu uma redefinição dos processos de decisão, tendo sido consagrados dois tipos: o processo legislativo ordinário, que corresponde ao antigo processo de co-decisão; e o processo legislativo especial, que inclui os anteriores processos de cooperação, consulta e parecer favorável (artigo 294º-A). O processo legislativo ordinário (artigo 251º TFUE) constitui um elemento essencial para garantir a tomada de decisões numa Europa a 27, uma vez que se baseia na regra da maioria qualificada no Conselho. Em termos de substância, mantém-se em tudo idêntico ao processo de co-decisão, atribuindo ao Parlamento Europeu um papel de instituição legisladora, em conjunto com o Conselho. O mais relevante neste domínio é a instituição deste processo como sendo o “processo de direito comum” da União, sendo o processo legislativo especial utilizado apenas quando referido explicitamente nos Tratados. Assim, com o Tratado de Lisboa verifica-se um novo aumento do número de áreas jurídicas em que o Parlamento Europeu intervém como co-legislador, passando das 37 previstas no Tratado de Nice para 85<sup>6</sup>.

### *3.2. O Tratado de Lisboa e a inclusão dos princípios democráticos*

O Tratado de Lisboa vem, pela primeira vez, incluir um capítulo sobre as disposições relativas aos princípios democráticos (Título II, artigo 8º), procurando desta forma responder à intenção de reforçar a legitimidade democrática da União. Neste sentido, verificou-se a consagração explícita do princípio da igualdade dos cidadãos, foram elencados os fundamentos democráticos da União, criaram-se mecanismos tendentes ao reforço da participação dos cidadãos, e definiu-se um papel mais interventivo dos parlamentos nacionais. As duas primeiras disposições assumem dimensões meramente declarativas, não acrescentando mecanismos que reforcem directamente a legitimidade da União. Relativamente ao princípio da igualdade dos cidadãos, o artigo 8º vem referir que a União deve conceder a todos os cidadãos igual atenção por parte das instituições, órgãos e organismos em todas as suas actividades,

---

<sup>6</sup> Relatório A6-0013/2008 sobre o Tratado de Lisboa (2007/2286-INI).



deve dar igual atenção a todos os cidadãos, acrescentando que a cidadania da União acresce à nacional, não a substituindo.

No que diz respeito aos fundamentos democráticos da União, o artigo 8º-A refere no seu nº1 que o funcionamento da União se baseia na democracia representativa, acrescentado no nº3 que os cidadãos têm direito a participar na vida democrática da União, devendo as decisões ser tomadas de forma tão aberta e próxima dos cidadãos quanto possível. Por outro lado, o artigo assume uma dimensão quase explicativa da legitimidade da União, ao referir que os cidadãos estão directamente representados no Parlamento Europeu (nº2) e que os Estados membros se fazem representar no Conselho Europeu e no Conselho, pelos Chefes de Estado e de Governo e pelos respectivos governos, respectivamente, acrescentando, de forma quase justificativa, que são “democraticamente responsáveis, quer perante os respectivos Parlamentos nacionais, quer perante os seus cidadãos” (nº2). À semelhança de Tratados anteriores, é feita também uma referência à importância dos partidos políticos ao nível europeu para a “criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União” (n.º4).

Apesar de afirmar a democracia representativa como base do funcionamento da União, o Tratado de Lisboa traz uma inovação marcante no domínio da participação directa dos cidadãos através da criação da iniciativa de cidadania (artigo 8º-B, nº4). Através deste novo instrumento, é dada a possibilidade aos cidadãos de convidarem a Comissão Europeia, no âmbito das suas atribuições, a apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados. A disposição presente no Tratado de Lisboa referia apenas que o pedido deveria ser efectuado por, pelo menos, um milhão de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados membros, devendo os procedimentos e condições ser estabelecidos posteriormente. Neste sentido, o Parlamento e o Conselho aprovaram o Regulamento (UE) 211/2011, de 16 de Fevereiro, que veio estabelecer que a iniciativa deveria ser subscrita por um milhão de cidadãos originários de, no mínimo, 7 Estados membros. Por outro lado, o regulamento define o mínimo de subscritores por Estado membro, indo este número dos 4.500, exigidos para o Chipre, Estónia, Luxemburgo e Malta, aos 74.250 exigidos no caso da Alemanha. A iniciativa pode ser assinada por qualquer cidadão da União

com idade para votar (16 anos no caso da Áustria e 18 nos restantes Estados membros), podendo a subscrição ser efectuada em papel ou por via electrónica, e dispondo de 1 ano para atingir 1 milhão de subscritores. Atingido este número, a petição é analisada pela Comissão, que deve responder positiva ou negativamente, fundamentando a sua decisão. No caso de responder positivamente, a Comissão dará início ao processo legislativo nos termos previstos nos Tratados. De acordo com o site do registo oficial da iniciativa de cidadania europeia<sup>7</sup>, a primeira iniciativa foi registada a 9 de Maio de 2012, estando actualmente abertas 10 iniciativas.

No sentido de reforçar a participação dos cidadãos e a responsabilização das instituições, o artigo 8º-B refere igualmente que deve ser dada aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União (nº1). É ainda referida a necessidade da Comissão “proceder a amplas consultas às partes interessadas”, a fim de assegurar a coerência e a transparência das acções da União, devendo igualmente ser estabelecido um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil (nº 2 e nº3).

Por fim, o título relativo aos princípios democráticos vem reforçar o papel dos parlamentos nacionais na acção da União (artigo 8º-C). Esta disposição encontra o seu desenvolvimento no Protocolo relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia, e estabelece que os parlamentos devem ser informados pelas instituições da União e notificados dos projectos de actos legislativos da União, participando nos processos de revisão dos Tratados e sendo informados dos pedidos de adesão à União. O maior reforço dos poderes dos parlamentos nacionais é garantido no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça, sendo-lhes garantida a participação nos mecanismos de avaliação da execução das políticas da União, sendo associados ao controlo político da Europol e à avaliação das actividades da Eurojust.

### *3.3. Os limites das competências da União*

O Tratado de Lisboa vem também estabelecer os limites das competências da União (artigos 3º-A e 3º-B), questão que assume especial interesse no contexto da presente dissertação, uma vez que a delegação de competências por parte dos Estados

---

<sup>7</sup><http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>

membros é uma das fontes de legitimidade da acção da União, sendo por isso importante a delimitação da esfera de influência comunitária. Assim, o Tratado de Lisboa vem consagrar três princípios fundamentais relativamente às competências da União: o princípio da atribuição, o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade.

De acordo com o princípio da atribuição, as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados membros (artigo 3º-A, nº1). Apesar da consagração deste princípio, é feita uma exclusão clara das funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, manter a ordem pública e salvaguardar a segurança nacional, que permanecem na exclusiva responsabilidade dos Estados membros (artigo 3º-A, Nº2). Em virtude deste princípio, a acção da União fica limitada às competências que lhes forem atribuídas pelos Estados membros para atingir os objectivos fixados, considerando-se que pertencem a estes últimos todas as competências que não tenham sido delegadas na União por via dos Tratados (artigo 3º-B, nº1 e nº2).

Nos domínios em que a União não disponha de uma competência exclusiva, as instituições devem aplicar o princípio da subsidiariedade, intervindo apenas na medida em que os objectivos pretendidos não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados membros – tanto ao nível central como regional e local – podendo ser mais bem atingidos ao nível da União (artigo 3º-B, nº3), cabendo aos parlamentos nacionais devem velar pelo cumprimento deste princípio.

Relativamente ao princípio da proporcionalidade, o Tratado de Lisboa vem referir que a acção das instituições da União, tanto em termos de conteúdo como de forma, não deve exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados, não havendo aqui um mecanismo de controlo ao dispor dos parlamentos nacionais (artigo 3º-B, nº4).

#### **4. O reforço da legitimidade democrática da União no Tratado de Lisboa**

O Tratado de Lisboa surge no decurso de uma das mais graves crises políticas enfrentadas pelo projecto Europeu. A rejeição popular do Tratado Constitucional em dois países fundadores, num momento que se pretendia uma legitimação da construção europeia, conduziu, paradoxalmente, a uma profunda crise de legitimidade

na União. Simultaneamente, a UE conheceu o maior alargamento da sua história, com a adesão de dez novos Estados membros, a que se sucederia poucos anos mais tarde a adesão de mais dois, sendo evidente que as alterações introduzidas nos Tratados de Amesterdão e Nice, tendo em vista preparar as instituições para os alargamentos, não eram suficientes para garantir a eficiência da sua acção numa União a 27. É neste contexto que o Tratado de Lisboa assume como elementos centrais a legitimidade democrática e a eficiência da União.

No sentido de dar resposta à necessidade de uma maior legitimidade democrática da União, o Tratado de Lisboa seguiu o caminho do reforço da democracia representativa, através das alterações introduzidas no quadro institucional e no processo legislativo, mas também inovou com a introdução da participação democrática directa dos cidadãos. Acresceu a estes elementos um reforço da transparência, não só através da publicitação das reuniões legislativas do Conselho como também através da definição das limitações das competências da União assentes nos princípios da atribuição, subsidiariedade e proporcionalidade.

No que se refere às alterações produzidas no quadro institucional, o Tratado de Lisboa veio colmatar o desequilíbrio causado pelo Tratado de Nice ao reforçar significativamente os poderes do Presidente da Comissão sem criar mecanismos de legitimação adicionais. Com a introdução da obrigatoriedade do Conselho Europeu escolher o Presidente da Comissão tomando em consideração os resultados das eleições para o Parlamento Europeu fica garantida uma legitimidade acrescida, uma vez que a escolha efectuada pelos Chefes de Estado e de Governo é balizada pela expressão da vontade popular no acto eleitoral.

A institucionalização do Conselho Europeu, separando-o do Conselho, contribui também, a nosso ver, para o reforço da legitimidade da União, uma vez que permite um maior equilíbrio entre os poderes do Conselho e do Parlamento Europeu, sem pôr em causa o equilíbrio institucional. Através desta separação, as grandes opções e orientações políticas da União ficam a cargo do Conselho Europeu, que decide em regra por unanimidade, mas que não tem poderes legislativos. A importância desta alteração no contexto da legitimidade democrática decorre do facto da delegação de competências dos Estados membros na União, que constitui uma das suas principais fontes de legitimidade, advir das decisões tomadas ao nível de Chefes de Estado e de

Governo. Desta forma, separa-se claramente a instituição que delega as competências e define as orientações políticas da instituição que intervém enquanto órgão legislativo. Por outro lado, parece-nos que há uma diferença evidente entre a legitimidade de um Chefe de Estado ou de Governo, encarado pelos eleitores nacionais como objecto directo ou principal de um acto eleitoral, e os ministros por si indicados, resultando já de uma escolha por intermédio da representatividade democrática.

Ainda que antes do Tratado de Lisboa já existisse uma diferença entre as formações do Conselho ao nível ministerial e a formação ao nível de Chefes de Estado e de Governo, a separação das duas instituições clarifica a estrutura da União e permite que o Parlamento Europeu surja numa situação de maior igualdade perante o Conselho, apesar deste último manter um poder legislativo mais forte, decorrente das suas competências ao nível do procedimento legislativo especial. Contudo, mesmo esta diferença ficou significativamente esbatida com as modificações produzidas ao nível do processo de decisão.

As alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa ao nível do processo legislativo vieram trazer um reforço importante da legitimidade democrática da União. No caminho dos Tratados anteriores, verificou-se um aumento sem precedentes do número de matérias sujeitas ao processo de co-decisão, agora rebaptizado de processo legislativo ordinário, encontrando-se o Parlamento em pé de igualdade com o Conselho em 85 áreas jurídicas, mais do dobro das previstas no Tratado de Nice. Desta forma, a instituição directamente eleita pelos cidadãos europeus para os representar na União passa a intervir decisivamente na esmagadora maioria das decisões legislativas comunitárias.

Além do reforço da legitimidade obtido através das alterações ao nível das instituições e do processo de decisão, o Tratado de Lisboa procurou também novas formas de legitimidade democrática. A mais marcante destas inovações é a criação da iniciativa de cidadania europeia, que vem permitir aos cidadãos da União influenciar a agenda política da Comissão, convidando-a a agir numa determinada área da sua competência em que julguem que é necessário um aprofundamento das políticas da União. Como já referimos, encontram-se actualmente registadas dez iniciativas populares, decorrendo ainda o prazo de subscrição para poderem posteriormente ser analisadas pela Comissão. Como princípio, a ideia da iniciativa popular constitui um

importante reforço e progresso da legitimidade democrática da União, abrindo o canal da democracia participativa. Contudo, atendendo aos critérios definidos para que as iniciativas possam ser analisadas pela Comissão, será necessário aguardar os resultados das iniciativas pioneiras para perceber se estamos perante um instrumento que permitirá uma participação efectiva dos cidadãos ou se as exigências administrativas vão tornar a iniciativa numa mera possibilidade teórica. Ainda no quadro do reforço da participação, o Tratado de Lisboa vem definir que a Comissão deve criar canais de diálogo com a sociedade civil, devendo proceder a amplas consultas para garantir a adequação das políticas prosseguidas pela União e a sua convergência com os interesses dos cidadãos.

O reforço do papel dos parlamentos nacionais no processo político da União, é também utilizado pelo Tratado de Lisboa para garantir um reforço da legitimidade democrática, uma vez que associa às decisões europeias instituições com um elevado grau de legitimidade. Assim, é garantido aos parlamentos nacionais a prestação de informações por parte das diversas instituições, cabendo-lhes um papel relevante no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça, onde as competências dos Estados membros permanecem mais fortes. Por outro lado, cabe aos parlamentos nacionais velar pela aplicação do princípio da subsidiariedade por parte das instituições da União, garantindo desta forma que as decisões políticas sobre matérias que podem ser tomadas a um nível mais próximo dos cidadãos não são colocadas na esfera da UE. Neste sentido, é igualmente importante a afirmação dos princípios da atribuição e da proporcionalidade, explicitamente consagrados no Tratado de Lisboa.

## **5. As limitações do Tratado de Lisboa e soluções para o reforço da legitimidade e da responsabilização da União**

Apesar dos progressos registados, há também matérias em que o Tratado de Lisboa não conseguiu ir tão longe quanto porventura seria desejável. A urgência com que as presidências alemã e portuguesa encararam a assinatura do novo Tratado conduziu à necessidade de efectuar algumas cedências para a obtenção de um compromisso político. Como consequência, o Tratado de Lisboa conta com um total de 37 Protocolos e 65 declarações anexas, muitas delas no sentido de limitar as disposições do Tratado, o que em nada contribui para a transparência da União e

reforça a percepção de uma entidade complexa e burocrática quase incompreensível aos olhos do cidadão europeu comum. Um dos domínios em que a reforma empreendida pelo Tratado de Lisboa menos se fez notar foi talvez ao nível da responsabilização. Além da disposição relativa à publicitação das reuniões do Conselho com carácter legislativo, não se registam alterações assinaláveis. Contudo, o elemento da responsabilização política continua profundamente reduzido, sobretudo ao nível da Comissão, cuja legitimidade democrática é mais diminuta.

Do nosso ponto de vista, e considerando as alterações ao Tratado de Lisboa à luz do debate académico exposto no primeiro capítulo, há espaço para um aprofundamento da legitimidade participativa da União, quer ao nível de alterações institucionais, quer ao nível da valorização das eleições europeias. Parece-nos, aliás, que os dois elementos estão directamente relacionados. A valorização das eleições europeias, introduzindo-lhes uma dimensão de disputa política pela Presidência da Comissão, como defendido por Bogdanor e Hix, seria a nosso ver um elemento fundamental as para afastar das questões nacionais que actualmente as dominam. Contudo, consideramos que este elemento de legitimidade participativa poderia ainda ser reforçado se para Comissários tivessem que ser obrigatoriamente escolhidos deputados eleitos para o Parlamento Europeu. Esta mudança traria um reforço significativo da legitimidade e da responsabilização da Comissão, permitindo igualmente a sua valorização aos olhos do eleitorado e reforçando a sua posição perante o Conselho e o Parlamento Europeu.

No campo da legitimidade, o facto das eleições europeias determinarem a composição do Parlamento Europeu e, sobretudo, da Comissão, conduziria a uma maior disputa política, conduzindo o debate político para as questões europeias e permitindo ao eleitorado fazer uma associação dos actores aos projectos, fugindo assim à dimensão nacional de que as eleições europeias actualmente padecem. Uma Comissão eleita nestes moldes, teria uma capacidade reforçada perante o Parlamento e o Conselho, o que permitiria o fortalecimento do método comunitário e um maior equilíbrio entre as três instituições e os interesses que defendem, dando-se igualmente uma diminuição da relação de dependência e cumplicidade entre a Comissão e o Conselho.

Além de aumentar a legitimidade, esta solução reforçaria significativamente a

responsabilização dos Comissários uma vez que, caso procurassem um novo mandato, teriam que se submeter ao escrutínio popular, sujeitando-se a uma avaliação política do seu desempenho. Este elemento seria também fundamental para assegurar que os Estados membros não poderiam desresponsabilizar-se com tanta facilidade das decisões impopulares que hoje em dia imputam a Bruxelas, uma vez que os Comissários teriam que salvaguardar a sua posição, já não dependente de nomeações pelos governos, mas do voto popular. Como medida de reforço da responsabilização, e conforme sugerido por Bogdanor, parece-nos que seria adequado que o Parlamento Europeu pudesse exonerar Comissários individualmente, e não apenas a Comissão em bloco. Em sentido semelhante, e atendendo ao equilíbrio de poderes, o Conselho poderia propor ao Parlamento Europeu a demissão de um determinado Comissário ou da própria Comissão, cabendo a decisão final ao PE.

Apesar do Presidente da Comissão vir a ser o candidato previamente indicado pelo grupo político mais votado nas eleições europeias, e no sentido de salvaguardar a necessidade de não dar à Comissão um carácter exclusivamente maioritário, o Presidente da Comissão, na elaboração da lista de Comissários, teria que atender aos resultados eleitorais obtidos em cada país, devendo escolher Comissários cujas listas tivessem obtido a vitória a nível nacional. Esta situação evitaria a constituição de uma Comissão com uma tendência política demasiado acentuada, assegurando-se assim o pluralismo político nas três instituições. O apoio da Comissão no Parlamento não se resumiria a um único grupo político, havendo Comissários com ligações a diversos partidos, garantindo-se dessa forma que a prossecução do interesse comunitário que lhe cabe seria correctamente assegurada. Esta solução cria uma aparente contradição com a intenção de valorizar a dimensão europeia das eleições ao introduzir-lhes o elemento nacional. Contudo, parece-nos que uma solução que permitisse a escolha de um comissário de uma lista derrotada no seu país feriria a legitimidade deste agente.

Este modelo representa uma perda de influência directa do Conselho na composição da Comissão, o que, pelos motivos já expostos, não nos parece reprovável. Para obviar este problema, os partidos que sustentam os governos nacionais teriam que colocar um maior empenho nas eleições europeias, apresentando listas de candidatos com maior qualidade, onde os eventuais Comissários se sentiriam impelidos a focar a campanha no projecto europeu.



Não obstante, podemos concluir que o Tratado de Lisboa veio efectivamente contribuir para o reforço da legitimidade democrática da União Europeia, tanto ao nível do reforço das instituições representativas, na senda do caminho que já vinha sendo seguido nos Tratados anteriores, como da criação de mecanismos de participação directa. O reforço dos poderes do Parlamento Europeu através da extensão do processo legislativo ordinário à maioria das bases jurídicas, a iniciativa de cidadania europeia e a criação de um título dedicado aos princípios democráticos da União são as marcas mais visíveis da evolução trazida pelo Tratado de Lisboa e que, a nosso ver, representam um progresso significativo quando comparadas com as evoluções registadas nos Tratados de Amesterdão ou Nice.

## CONCLUSÃO

Da análise efectuada à evolução dos Tratados constitutivos ao Tratado de Nice, resulta evidente o reforço da legitimidade e responsabilização das instituições da União como um dos elementos centrais do processo de construção europeu. Os Tratados constitutivos das Comunidades Europeias e o Tratado de Fusão lançaram a base institucional do projecto europeu. Este quadro institucional atribuía à Comissão o poder de iniciativa e negociação nos domínios legislativo e das relações económicas externas, o poder de decisão ficava atribuído ao Conselho e o Parlamento Europeu dispunha de um poder meramente consultivo.

Sendo ainda de uma fase inicial, a delegação de competências ocorreu de forma gradual e em áreas limitadas. Sem um aprofundamento da União política, não resultava evidente a necessidade de formas complexas de legitimidade e responsabilização, o que permitiu a supressão da referência à possibilidade de eleição dos delegados à Assembleia por sufrágio universal directo prevista no Tratado da CECA. A origem da legitimidade, neste contexto de fraca integração política, decorreu fundamentalmente da delegação de poderes efectuada pelos Estados membros nas Comunidades através dos Tratados. Contudo, a legitimidade pelos resultados veio a revelar-se uma fonte suficientemente sólida, uma vez que os Tratados constitutivos tinham como elemento central a salvaguarda da paz na Europa, procurando garanti-la através da expansão económica, aumento do emprego e melhoria do nível de vida nos Estados membros, objectivos comungados pelos cidadãos europeus no contexto pós-guerra e que se pode considerar que foram plenamente atingidos.

O elemento da responsabilização estava também presente nos Tratados constitutivos. Contudo, tratando-se de entidades com um carácter essencialmente burocrático, sem uma dimensão política profunda, os mecanismos criados assentavam essencialmente na prestação de contas no quadro institucional, como por exemplo a obrigatoriedade imposta à Comissão de fundamentar todos os pareceres e decisões que tomasse ou a necessidade de apresentar um relatório anual da sua actividade. O Parlamento, apesar de dispor apenas de poderes de controlo reduzidos, tinha a possibilidade de chumbar o relatório da Comissão e conduzir à sua demissão em bloco,

sendo igualmente possível a demissão individual dos membros da Comissão em caso de falta grave, cabendo esta decisão ao Tribunal de Justiça, a pedido do Conselho ou da Comissão.

O período compreendido entre a assinatura do Tratado de Fusão e o Tratado de Maastricht trouxe avanços fundamentais para o reforço da legitimidade democrática da União, tendo esta questão assumido um papel central nas mudanças institucionais verificadas. O elemento mais significativo, porventura um dos mais relevantes do processo de construção europeu, foi a eleição directa dos membros do Parlamento Europeu. Apesar de na década de 70 o Parlamento ter conhecido um reforço dos seus poderes no domínio orçamental, foram as eleições europeias que vieram conferir ao PE um elemento de legitimidade participativa que permitiu a uma mudança de paradigma no quadro institucional da União.

Graças a este elemento, e com as alterações decorrentes do Acto Único Europeu e do Tratado de Maastricht, o Parlamento Europeu passou de uma instituição que dispunha apenas de poderes de controlo a um órgão político e decisório. O reforço da legitimidade do Parlamento traduziu-se também num reforço da legitimidade da Comissão: ainda que não fosse eleita por pelos cidadãos, a sua composição passou a estar sujeita à aprovação dos seus representantes directamente eleitos, reduzindo-se assim a distância que separava os eleitores da União da escolha do Presidente da Comissão e dos Comissários. A par desta alteração, a dimensão decisória assumida pelo Parlamento Europeu a partir destes Tratados, com a instituição dos procedimentos de cooperação e co-decisão, veio também conferir uma legitimidade acrescida às políticas da União, sem a qual a continuidade do aprofundamento da integração europeia estaria em causa. No campo da responsabilização, foi também o reforço dos poderes do Parlamento Europeu que veio trazer as mudanças mais significativas, nomeadamente através da possibilidade de criar comissões de inquérito e da capacidade de solicitar à Comissão a apresentação de propostas.

Um outro elemento fundamental para o reforço da legitimidade democrática da União, trazido pelo Tratado de Maastricht, foi a instituição da cidadania europeia, que além do direito de circulação e permanência nos Estados membros veio possibilitar a instituição de dois elementos fundamentais no quadro democrático: o direito de petição ao Parlamento Europeu e a capacidade eleitoral activa e passiva nas

eleições municipais e europeias, para todos os cidadãos que residissem num Estado membro que não o seu de origem. Estas inovações, conjuntamente com o reconhecimento da importância dos partidos políticos europeus, foram elementos fundamentais para o desenvolvimento de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União.

O Tratado de Amesterdão veio prosseguir o caminho do reforço da legitimidade e responsabilização da União, iniciado na década de 70 com o reforço dos poderes do PE e a eleição directa dos seus membros, e prosseguido pelo Acto Único Europeu e o Tratado de Maastricht. No domínio da legitimidade, destacam-se o reforço do papel do Parlamento na escolha do Presidente da Comissão, conferindo-lhe uma maior legitimidade, e o aumento do número de matérias sujeitas ao processo de co-decisão e a sua simplificação. Contudo, foi no domínio da responsabilização que o Tratado de Amesterdão apresentou as inovações mais relevantes, com a introdução do princípio da publicidade dos documentos do Conselho sempre que actue no exercício de poderes legislativos, sendo igualmente publicados os resultados das votações e as declarações de voto. No mesmo sentido, foram também reforçados os poderes dos cidadãos, sendo-lhes garantindo o acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

Esta tendência não se manteve inteiramente no Tratado de Nice. A preponderância colocada no aumento da eficácia decisória de uma União alargada veio sacrificar o reforço da legitimidade democrática que vinha sendo seguido pelos Tratados anteriores. Um dos elementos mais significativos neste domínio é o reforço considerável dos poderes do Presidente da Comissão, que passou a definir as áreas dos Comissários e garantiu o poder de solicitar a sua demissão, sem que tenha havido qualquer reforço da sua legitimidade democrática ou dos mecanismos de responsabilização a que se encontrava sujeito. Apesar do aumento das matérias sujeitas ao processo de co-decisão, com o consequente reforço da posição do Parlamento, o desenho institucional decorrente de Nice acabou por fortalecer a instituição com menor grau de legitimidade participativa, sem que para isso tenha apresentado soluções para o seu reforço. É certo que a quase duplicação do número de Estados membros teria obrigatoriamente que conduzir a alterações institucionais, sob pena das divergências entre os Estados conduzirem a União a uma situação de

impasse ou bloqueio. Contudo, parece-nos que esse problema poderia ser eficazmente respondido pelas alterações efectuadas pelo Tratado de Nice no Conselho, diminuindo o número de matérias sujeitas a decisão por unanimidade, criando simultaneamente um sistema de maioria qualificada exigente, que permite salvaguardar posições minoritárias. O reforço dos poderes do Presidente da Comissão e da própria Comissão seriam também desejáveis e necessários para assegurar o interesse comunitário numa União a 27. No entanto, julgamos que este reforço poderia e deveria ter sido acompanhado de um reforço da legitimidade participativa da Comissão, à semelhança do que sucedeu em todos os Tratados anteriores.

O Tratado de Lisboa surge no decurso de uma das mais graves crises políticas enfrentadas pelo projecto Europeu. A rejeição popular do Tratado Constitucional em dois países fundadores, num momento que se pretendia uma legitimação da construção europeia, conduziu, paradoxalmente, a uma profunda crise de legitimidade na União. Simultaneamente, a UE conheceu o maior alargamento da sua história, com a adesão de dez novos Estados membros, a que se sucederia poucos anos mais tarde a adesão de mais dois, sendo evidente que as alterações introduzidas nos Tratados de Amesterdão e Nice, tendo em vista preparar as instituições para os alargamentos, não eram suficientes para garantir a eficiência da sua acção numa União a 27. É neste contexto que o Tratado de Lisboa assume como elementos centrais a legitimidade democrática e a eficiência da União.

No sentido de dar resposta à necessidade de uma maior legitimidade democrática da União, o Tratado de Lisboa seguiu o caminho do reforço da democracia representativa, através das alterações introduzidas no quadro institucional e no processo legislativo, mas também inovou com a introdução da participação democrática directa dos cidadãos. Acresceu a estes elementos um reforço da transparência, não só através da publicitação das reuniões legislativas do Conselho como também através da definição das limitações das competências da União assentes nos princípios da atribuição, subsidiariedade e proporcionalidade.

No que se refere às alterações produzidas no quadro institucional, o Tratado de Lisboa veio colmatar o desequilíbrio causado pelo Tratado de Nice ao reforçar significativamente os poderes do Presidente da Comissão sem criar mecanismos de legitimação adicionais. Com a introdução da obrigatoriedade do Conselho Europeu

escolher o Presidente da Comissão tomando em consideração os resultados das eleições para o Parlamento Europeu fica garantida uma legitimidade acrescida, uma vez que a escolha efectuada pelos Chefes de Estado e de Governo é balizada pela expressão da vontade popular no acto eleitoral.

A institucionalização do Conselho Europeu, separando-o do Conselho, contribui também, a nosso ver, para o reforço da legitimidade da União, permitindo um maior equilíbrio entre os poderes do Conselho e do Parlamento Europeu, sem pôr em causa o equilíbrio institucional. Ainda que antes do Tratado de Lisboa já existisse uma diferença entre as formações do Conselho ao nível ministerial e a formação ao nível de Chefes de Estado e de Governo, a separação das duas instituições clarifica a estrutura da União e permite que o Parlamento Europeu surja numa situação de maior igualdade perante o Conselho, apesar deste último manter um poder legislativo mais forte, decorrente das suas competências ao nível do procedimento legislativo especial. Contudo, mesmo esta diferença ficou significativamente esbatida com as modificações produzidas ao nível do processo de decisão.

As alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa ao nível do processo legislativo vieram trazer um reforço importante da legitimidade democrática da União. No caminho dos Tratados anteriores, verificou-se um aumento sem precedentes do número de matérias sujeitas ao processo de co-decisão, agora rebaptizado de processo legislativo ordinário, encontrando-se o Parlamento em pé de igualdade com o Conselho em 85 áreas jurídicas, mais do dobro das previstas no Tratado de Nice. Desta forma, a instituição directamente eleita pelos cidadãos europeus para os representar na União passa a intervir decisivamente na esmagadora maioria das decisões legislativas comunitárias.

Além do reforço da legitimidade obtido através das alterações ao nível das instituições e do processo de decisão, o Tratado de Lisboa procurou também novas formas de legitimidade democrática. A mais marcante destas inovações é a criação da iniciativa de cidadania europeia, que vem permitir aos cidadãos da União influenciar a agenda política da Comissão, convidando-a a agir numa determinada área da sua competência em que julguem que é necessário um aprofundamento das políticas da União. Contudo, atendendo aos critérios definidos para que as iniciativas possam ser analisadas pela Comissão, será necessário aguardar os resultados das iniciativas

pioneiras para perceber se estamos perante um instrumento que permitirá uma participação efectiva dos cidadãos ou se as exigências administrativas vão tornar a iniciativa numa mera possibilidade teórica. Ainda no quadro do reforço da participação, o Tratado de Lisboa vem definir que a Comissão deve criar canais de diálogo com a sociedade civil, devendo proceder a amplas consultas para garantir a adequação das políticas prosseguidas pela União e a sua convergência com os interesses dos cidadãos. O reforço do papel dos parlamentos nacionais no processo político da União é também utilizado pelo Tratado de Lisboa para garantir um reforço da legitimidade democrática, uma vez que associa às decisões europeias instituições com um elevado grau de legitimidade.

Apesar dos progressos registados, há também matérias em que o Tratado de Lisboa não conseguiu ir tão longe quanto porventura seria desejável. Um dos domínios em que a reforma empreendida pelo Tratado de Lisboa menos se fez notar foi talvez ao nível da responsabilização. Além da disposição relativa à publicitação das reuniões do Conselho com carácter legislativo, não se registam alterações assinaláveis.

Não obstante, o Tratado de Lisboa veio efectivamente contribuir para o reforço da legitimidade democrática da União Europeia, tanto ao nível do reforço das instituições representativas como da criação de mecanismos de participação directa. O reforço dos poderes do Parlamento Europeu através da extensão do processo legislativo ordinário à maioria das bases jurídicas, a iniciativa de cidadania europeia e a criação de um título dedicado aos princípios democráticos da União são as marcas mais visíveis da evolução trazida pelo Tratado de Lisboa e que, a nosso ver, representam um progresso significativo quando comparadas com as evoluções registadas nos Tratados de Amesterdão ou Nice.

O actual momento político é, contudo, exigente. De acordo com dados do último Eurobarómetro<sup>8</sup>, a confiança dos europeus encontra-se no valor mais baixo desde 2004, ano em que se iniciam os registos da série. Desde finais de 2009, coincidindo com a actual crise económica e financeira, tem-se verificado uma diminuição constante e significativa do número de inquiridos que revelam confiar nas instituições europeias, tendo sido atingido o valor mais baixo de toda a série neste último Eurobarómetro, onde apenas 31% dos inquiridos revelam confiar na UE, um

---

<sup>8</sup> Eurobarómetro 77, Primavera 2012.

número 14% abaixo da média dos últimos 8 anos. 2009 é também o ano de entrada em vigor do Tratado de Lisboa. A crise de confiança nas instituições comunitárias não é seguramente da responsabilidade do Tratado, contudo, resultará evidente que este também não conseguiu responder de forma cabal às preocupações dos cidadãos. Apesar da especificidade da União Europeia responder a algumas das críticas relativas ao défice democrático, há um problema real revelado por estes indicadores: muitos cidadãos sentem-se frustrados com a forma como as instituições europeias funcionam. A origem deste sentimento será em grande parte justificada pelo contexto de grave crise económica em que vivemos, que afecta a legitimidade pelos resultados. Contudo acresce a este problema a escassa legitimidade participativa da União, que aos olhos dos cidadãos é insuficiente quando comparada com os modelos nacionais que lhes servem de referência, sendo-lhes mais difícil encontrar uma identificação com as decisões políticas e aceitá-las, pressentindo-as como imposições externas.

A actual relação de cumplicidade entre o Conselho e a Comissão contribui em parte para este sentimento, permitindo que muitas vezes os ministros dos Estados membros responsabilizem Bruxelas por decisões impopulares, não havendo da parte dos Comissários uma necessidade de se justificarem, uma vez que a relação de dependência é com os governos presentes no Conselho e não com os eleitores. Ocorre assim uma diluição da necessidade de prestação de contas e do elemento da responsabilização, facto que por sua vez se repercute numa diminuição da responsabilização ao nível nacional, uma vez que os Estados Membros se afastam de decisões impopulares. Por outro lado, esta relação tem-se reflectido na diminuição dos poderes da Comissão, sendo cada vez mais evidente, por exemplo na actual gestão da crise na zona euro, que existe uma preponderância do directório sobre o método comunitário, sendo possível através do consenso franco-alemão determinar decisivamente a agenda política da União, por vezes contra o que seriam as iniciativas desejadas pela Comissão (veja-se, por exemplo, a tentativa falhada de discussão dos *eurobonds*).

Neste sentido, importaria promover um reforço dos elementos da legitimidade participativa e da responsabilização. Do nosso ponto de vista, há espaço para um aprofundamento da legitimidade participativa da União, quer ao nível de alterações institucionais, quer ao nível da valorização das eleições europeias. Parece-nos, aliás,



que os dois elementos estão directamente relacionados. A valorização das eleições europeias, introduzindo-lhes uma dimensão de disputa política pela Presidência da Comissão, como defendido por Bogdanor e Hix, seria a nosso ver um elemento fundamental as para afastar das questões nacionais que actualmente as dominam. Este elemento de legitimidade participativa poderia ainda ser reforçado se para Comissários tivessem que ser obrigatoriamente escolhidos deputados eleitos para o Parlamento Europeu. Esta mudança traria um reforço significativo da legitimidade e da responsabilização da Comissão, permitindo igualmente a sua valorização aos olhos do eleitorado e reforçando a sua posição perante o Conselho e o Parlamento Europeu.

No campo da legitimidade, o facto das eleições europeias determinarem a composição do Parlamento Europeu e, sobretudo, da Comissão, conduziria a uma maior disputa política, conduzindo o debate político para as questões europeias e permitindo ao eleitorado fazer uma associação dos actores aos projectos, fugindo assim à dimensão nacional de que as eleições europeias actualmente padecem. Uma Comissão eleita nestes moldes, teria uma capacidade reforçada perante o Parlamento e o Conselho, o que permitiria o fortalecimento do método comunitário e um maior equilíbrio entre as três instituições e os interesses que defendem, dando-se igualmente uma diminuição da relação de dependência e cumplicidade entre a Comissão e o Conselho.

Além de aumentar a legitimidade, esta solução reforçaria significativamente a responsabilização dos Comissários uma vez que, caso procurassem um novo mandato, teriam que se submeter ao escrutínio popular, sujeitando-se a uma avaliação política do seu desempenho. Este elemento seria também fundamental para assegurar que os Estados membros não poderiam desresponsabilizar-se com tanta facilidade das decisões impopulares que hoje em dia imputam a Bruxelas, uma vez que os Comissários teriam que salvaguardar a sua posição, já não dependente de nomeações pelos governos, mas do voto popular. Como medida de reforço da responsabilização, e conforme sugerido por Bogdanor, parece-nos que seria adequado que o Parlamento Europeu pudesse exonerar Comissários individualmente, e não apenas a Comissão em bloco. Em sentido semelhante, e atendendo ao equilíbrio de poderes, o Conselho poderia propor ao Parlamento Europeu a demissão de um determinado Comissário ou da própria Comissão, cabendo a decisão final ao PE.

Apesar do Presidente da Comissão vir a ser o candidato previamente indicado pelo grupo político mais votado nas eleições europeias, e no sentido de salvaguardar a necessidade de não dar à Comissão um carácter exclusivamente maioritário, o Presidente da Comissão, na elaboração da lista de Comissários, teria que atender aos resultados eleitorais obtidos em cada país, devendo escolher Comissários cujas listas tivessem obtido a vitória a nível nacional. Esta situação evitaria a constituição de uma Comissão com uma tendência política demasiado acentuada, assegurando-se assim o pluralismo político nas três instituições. O apoio da Comissão no Parlamento não se resumiria a um único grupo político, havendo Comissários com ligações a diversos partidos, garantindo-se dessa forma que a prossecução do interesse comunitário que lhe cabe seria correctamente assegurada. Esta solução cria uma aparente contradição com a intenção de valorizar a dimensão europeia das eleições ao introduzir-lhes o elemento nacional. Contudo, parece-nos que uma solução que permitisse a escolha de um comissário de uma lista derrotada no seu país feriria a legitimidade deste agente.

Este modelo representa uma perda de influência directa do Conselho na composição da Comissão, o que, pelos motivos já expostos, não nos parece reprovável. Para obviar este problema, os partidos que sustentam os governos nacionais teriam que colocar um maior empenho nas eleições europeias, apresentando listas de candidatos com maior qualidade, onde os eventuais Comissários se sentiriam impelidos a focar a campanha no projecto europeu.

Não obstante, podemos concluir que o Tratado de Lisboa veio efectivamente contribuir para o reforço da legitimidade democrática da União Europeia, tanto ao nível do reforço das instituições representativas, na senda do caminho que já vinha sendo seguido nos Tratados anteriores, como da criação de mecanismos de participação directa. O reforço dos poderes do Parlamento Europeu através da extensão do processo legislativo ordinário à maioria das bases jurídicas, a iniciativa de cidadania europeia e a criação de um título dedicado aos princípios democráticos da União são as marcas mais visíveis da evolução trazida pelo Tratado de Lisboa e que, a nosso ver, representam um progresso significativo quando comparadas com as evoluções registadas nos Tratados de Amesterdão ou Nice.

## BIBLIOGRAFIA

Bogdanor, Vernon (2007): Legitimacy, accountability and democracy in the European Union, The Federal Trust for Education & Research.

Follesdal, Andreas; Hix, Simon (2005): Why is there a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik, European Governance Papers, No C-05-02.

Hix, Simon (1998): Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy, West European Politics, Vol. 21, No 3, pp. 19-52.

Hix, Simon (2005): The political system of the European Union, 2a edição, Palgrave.

Hix, Simon (2008): What's wrong with the European Union & how to fix it, Polity.

Lord, Christopher; Harris, Erika (2006): Democracy in Europe, Palgrave/Macmillan.

Lord, Christopher (2008): Does the EU suffer from a democratic deficit?, Intereconomics, Vol. 43, Iss. 6, pp. 316-320.

Majone, Giandomenico (1998): Europe's "democratic deficit": the question of standards, European Law Journal, Vol. 4, No 1, pp. 5-28.

Majone, Giandomenico (1999): The regulatory state and its legitimacy problems, West European Politics, 22:1, pp. 1-24.

Majone, Giandomenico (2006): Is the European constitutional settlement really successful and stable?, Notre Europe – études et recherches.

Majone, Giandomenico (2009): The "referendum threat", the rationally ignorant voter, and the political culture of the EU, Paper apresentado na 12ª Conferência anual do Irish European Law Forum, sobre o tema "Responses to the Lisbon Referendum: EU and National Perspectives", Dublin.

Majone, Giandomenico (2011): Monetary Union and the politicization of Europe, discurso proferido na Conferência Internacional da Euro-Academia, Viena, 8-10 de Dezembro.

Mény, Yves (2002): De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges, JCMS, Vol. 41, No 1, pp. 1-13.

Micossi, Stefano (2008): Democracy in the European Union, CEPS working document No 286.

Moravcsik, Andrew (2002): In defence of the "democratic deficit": reassessing legitimacy in the European Union, *JCMS*, Vol. 40, No 4, pp. 603-624.

Moravcsik, Andrew (2006): What can we learn from the collapse of the European Constitutional Project?, *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 47, No 2, pp. 219-241.

Moravcsik, Andrew (2008): The myth of Europe's "democratic deficit", *Intereconomics*, Vol. 43, No 6, pp. 331-340.

Ober, Josiah (2008): The original meaning of "Democracy": capacity to do things, not majority rule, *Constellations*, Vol. 15, No 1, Blackwell Publishing.

Olivares Martines, Ismael (2007): Fact Sheets on the European Union – 2007 Edition, European Parliament.

Scharpf, Fritz (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press.

Schmidt, Vivien (2011): *Democracy and legitimacy in the European Union Revisited*, KFG Working Paper Series, No 21.

Schmitter, Philippe C.; Majone, Giandomenico; Moravcsik, Andrew (2000): Democracy and Constitutionalism in the European Union, *ECSA Review*, Vol. 13, No 2, pp. 2-7.

Schmitter, Philippe C. (2001): *What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished?*, Renner Institut.